

כיצד השפיעה המהפכה החוקתית על האמון בבית המשפט

מאת

אהרן גרבר* ויהונתן גבעתי**

המהפכה החוקתית התרחשה לפני כ-25 שנה. לפני המהפכה ובמהלכה הועלו שתי תיאוריות שונות לגבי השפעתה על אמון הציבור בבית המשפט. משה לנדוי טען כי המהפכה תפגע באמון הציבור בבית המשפט. אהרן ברק טען כי המהפכה לא תפגע באמון הציבור בבית המשפט. עד היום תיאוריות אלה לא נבחנו באופן אמפירי. שלושה אתגרים מתעוררים בבחינת אמפירית של שתי התיאוריות המתחרות הללו. ראשית, נדרש בסיס נתונים אמין הכולל נתונים על אמון הציבור בבית המשפט טרם המהפכה החוקתית ולאחריה. שנית, חשוב לקחת בחשבון במסגרת הניתוח מגמות באמון הציבור במוסדות המדינה בכלל, ולא רק בבית המשפט, משום שייתכן ששינויים באמון בבית המשפט משקפים מגמות כלליות באמון הציבור במוסדות. שלישית, הניתוח צריך לקחת בחשבון מגמות עולמיות באמון בבתי משפט, משום שייתכן ששינויים באמון בבית המשפט בישראל משקפים מגמות אלה. במאמר זה אנו עושים שימוש בבסיס נתונים ייחודי, שלא היה ידוע לחוקרי המשפט עד היום. בסיס נתונים זה כולל נתונים על אמון הציבור בבית המשפט ובמוסדות אחרים, הן בישראל והן במדינות אחרות, בשנים 1991–2018. באמצעות בסיס נתונים זה אנו מראים לראשונה כי המהפכה החוקתית היתה קשורה לירידה דרמטית באמון הציבור בבית המשפט. בניטרול מגמות כלליות באמון במוסדות בישראל, ומגמות כלליות באמון בבתי משפט במדינות אחרות, שיעור התושבים בישראל בעלי אמון רב בבית המשפט ירד בכ-30 אחוז בעקבות המהפכה החוקתית (כשתי סטיות תקן, בהשוואה עולמית). הירידה התחילה בצורה מתונה בעקבות המהפכה החוקתית, והחמירה עם חלוף השנים. אף בית משפט בעולם, ואף מוסד בישראל, לא ראו ירידה כה דרמטית באמון בהם בתקופה זו. ממצאי המאמר מתאימים לתיאוריית לנדוי, ועומדים בסתירה לתיאוריית ברק. אנו משתמשים בנתונים כדי לשלול הסברים אלטרנטיביים לירידת האמון, כגון שינויים דמוגרפיים, פופוליזם, השפעת הרשתות החברתיות, או תחילת שידורי הטלוויזיה המסחרית בישראל, ומציגים הוכחות איכותניות נוספות לתיאוריית לנדוי. לבסוף אנו עורכים דיון בהשלכות ירידת האמון על שיטת מינוי השופטים, אי-ציות, ודוקטרינת השפיטות המוסדית.

מבוא. א. המהפכה החוקתית ואמון בבית המשפט. 1. רקע. 2. תיאוריית ברק. 3. תיאוריית לנדוי. ב. בסיס הנתונים. ג. ירידה באמון בבית משפט לעומת מוסדות אחרים בישראל. ד. ירידה באמון בבית המשפט בישראל לעומת מדינות אחרות. ה. הרחבות. 1. ירידה באמון הרוב, העדר שינוי באמון המיעוט. 2. תגובת נגד או פופוליזם. 3. ירידה באמון משני צדי

* אהרן גרבר הוא תלמיד לתואר דוקטור בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית וחוקר בפורום קהלת.

** יהונתן גבעתי הוא פרופסור בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית, מכהן בקתדרה למשפט ע"ש סילבן מ' כהן.

אנו מודים ליובאב דותן, יותם קפלן, ומשתתפים בכנס השנתי של המרכז לחקר הרצינאליות באוניברסיטה העברית, בסמינר המחלקתי בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית, ובסמינר המחלקתי בפקולטה למשפטים באוניברסיטת ת"א, על הערותיהם.

המתרס הפוליטי. 4. שינויים דמוגרפיים. 5. השפעת הרשתות החברתיות. 6. שידורי ערוץ 2. 7. אומן בבתי משפט ואומן בבית המשפט העליון. 8. אירועים שהתרחשו לפני המהפכה החוקתית. 9. השלכות. 1. שינוי שיטת בחירת השופטים. 2. אי ציות. 3. חזרתה של דוקטרינת השפיטות המוסדית. 4. המשך ירידת האומן. ח. סיכום.

מבוא

כל גוף שלטוני זקוק לאומן הציבור, אך בית המשפט נזקק לאומן הציבור אף יותר מגופים שלטוניים אחרים. על תלותו של בית המשפט באומן הציבור עמד כבר אלכסיס דה טוקוויל במאה התשע עשרה. דה טוקוויל התפעל מהמודל האמריקאי של בית המשפט, וציין כי: "שלומו של האיחוד, שגשגו ועצם קיומו נתונים דרך קבע בידיהם של שבעת השופטים הפדרליים... עוצמה כבירה בידם, אבל זוהי עוצמתה של דעת הקהל. הם כל יכולים כל זמן שהעם מוכן לציית לחוק; אבל הם חדלי אונים משעה שהעם בז לחוק."¹ השופט פרנקפורטר שניהן בבית המשפט העליון בארה"ב בשנים 1939–1962, טבע את האימרה הנודעת שהדגישה את חשיבותו של אומן הציבור בבית המשפט. לבית המשפט, כך הוא אמר, אין לא חרב ולא ארנק, וכל שיש לו הוא אומן הציבור בו.² לאור החשיבות של אומן הציבור בבית המשפט פרנקפורטר אף התייחס לשאלה כיצד ניתן לשמר אומן זה. הוא הסביר כי בית המשפט יכול לשמור על אומן הציבור על ידי הימנעות מוחלטת ממעורבות שיפוטית בנושאים פוליטיים.³ שישים שנה אחרי דבריו של פרנקפורטר, שופט בית המשפט העליון האמריקאי סטיבן בראיי, הדגיש גם הוא את חשיבות אומן הציבור בבית המשפט בהרצאה שנשא בבית הספר למשפטים של אוניברסיטת הרווארד באפריל 2021.⁴ לדבריו, אם הציבור רואה בשופטים פוליטיקאים בגלילות, האומן בבית המשפט, ובשלטון החוק עצמו, יכול להיפגע, ובכך ייפגע בכוחו של בית המשפט.⁵ שופטי בית המשפט העליון בישראל ייחסו מאז ומתמיד משקל מכריע לאומן הציבור וראו בו מקור עוצמה חיוני של בית המשפט.⁶ נשיאת בית המשפט העליון אסתר חיות הסבירה

¹ אלכסיס דה טוקוויל *הדמוקרטיה באמריקה* 155 (אהרן אמיר מתרגם, הוצאת שלם 2008).
² Baker V. Carr, 82 S. Ct. 691 (1962). האימרה של פרנקפורטר היא פאראפריזה על הקביעה של המילטון בפדרליסט מס' 78 שקובע שהרשות השופטת היא החלשה מבין הרשויות בהעדר חרב או ארנק. ראו: אלכסנדר המילטון, ג'יימס מדיסון וג'ון ג'יי *הפדרליסט* מס' 78, עמ' 387 (אהרן אמיר מתרגם, הוצאת שלם 2001).
³ שם: "Such feeling must be nourished by the Court's complete detachment, in fact and in appearance, from political entanglements and by abstention from injecting itself into the clash of political forces in political settlements."
⁴ Rachel Reed, *Breyer cautions against the 'peril of politics'*, HARV. L. TODAY, (7.4.2021), <https://today.law.harvard.edu/supreme-court-justice-stephen-g-breyer-cautions-against-the-peril-of-politics/>
⁵ שם: "If the public sees judges as 'politicians in robes,' its confidence in the courts, and in the rule of law itself, can only diminish, diminishing the Court's power, including its power to act as a 'check' on the other branches"
⁶ חיים כהן "הרהורי כפירה באומן הציבור" *ספר שמגר* כרך ב 365 (אהרן ברק ואח' עורכים תשס"ג) ("אם יש דעה אחת שעליה מסכימים כנראה כל שופטי בית המשפט העליון, הרי היא בדבר הצורך של הרשות השופטת באומן הציבור"). וראו גם: מישאל חשין "אומן הציבור בבית-המשפט - תגובה למאמרו של השופט חיים כהן ז"ל ולהרהורי הכפירה שלו במושג אומן הציבור" *המשפט* ט' 491 (2004).

כי "אמון הציבור הוא נכס חשוב שאותו על הרשות השופטת לשמר ולטפח."⁷ ויצחק זמיר הסביר לאחרונה מדוע אמון הציבור חשוב לבית המשפט יותר מאשר לרשויות אחרות.⁸ לדבריו, חוסר אמון ציבורי עלול לפגוע בתפקוד של בית המשפט, משום שהעדר אמון בבית המשפט עלול להשפיע על רמת הציות לפסקי דין. בנוסף, חוסר אמון ציבורי בבית המשפט עלול לפגוע גם במעמד של בית המשפט, משום שאמון הציבור הוא הבסיס לכוח של בית המשפט לעומת רשויות אחרות במדינה אשר נבחרות על ידי הציבור.

מחלוקת בשאלת הקשר שבין אימוץ עמדה שיפוטית אקטיביסטית ואמון הציבור התנהלה בשנות התשעים של המאה הקודמת בין השופט משה לנדוי והשופט אהרן ברק - שני נשיאים בדימוס של בית המשפט העליון בישראל. בניגוד למחלוקות שמתעוררות כיום לאחר מעשה, שני הנשיאים חלקו בתחילת הדרך, מלכתחילה, בדבר התוצאות האפשריות של הרחבת הביקורת השיפוטית.

ברק סבר כי ביקורת שיפוטית על חוקי הכנסת, ומעורבות שיפוטית בשאלות פוליטיות, לא תפגע באמון הציבור בבית המשפט. לטענתו, האמון יישמר כל עוד ישתכנע הציבור במניעים המקצועיים של השופטים ובכך שהם פועלים ללא משוא פנים. לשיטתו הדבר אפשרי גם כאשר השופטים מרחיבים את פעילותם, עוסקים בנושאים פוליטיים, ופוסלים חוקים. ברק לא ראה מניעה עקרונית בכך שבית משפט יעסוק בנושאים פוליטיים וייתפס במקביל כגוף אובייקטיבי ונייטרלי. אדרבה, על פי התאוריה שלו, בית משפט שימנע מלעסוק בנושאים פוליטיים יפגע באמון הציבור.⁹

בניגוד לברק, לנדוי סבר כי המהפכה החוקתית תפגע באמון הציבור בבית המשפט. על פי לנדוי, קבלת החלטות בקשר למחלוקות פוליטיות וערכיות, ופסילת חוקים של הכנסת, אינה יכולה להיעשות בצורה אובייקטיבית ונייטרלית. התוצאה הבלתי נמנעת של נטישת הנייטרליות ואימוץ עמדות פוליטיות מסוימות תהיה פגיעה משמעותית באמון הציבור בבית המשפט.

במאמר זה נבקש לבחון באמצעים אמפיריים איזו מבין התיאוריות היא נכונה: תיאוריית ברק או תיאוריית לנדוי.¹⁰ כדי לבחון שאלה זו נשתמש בבסיס נתונים ייחודי. מקור הנתונים שלנו הוא בתוכנית הסקר החברתי הבינלאומי (International Social Survey Programme) המהווה שיתוף פעולה חוצה מדינות לצורך ביצוע סקרים שנתיים בנושאים שונים הרלוונטיים למדעי החברה. במאמר זה אנו מתמקדים בשאלונים שנשאלו במסגרת התוכנית בשנים 1991, 1998, 2008 ו-2018. הנתונים כוללים תשובות על השאלות מ-40 מדינות.

⁷ אסתר חיות "ההדדיות בין הציבור ובין בתי המשפט היא 'הדלק' המאפשר למערכת לנוע באופן תקין" גלובס <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001306265> (8.11.2019).

⁸ יצחק זמיר "אמון הציבור בבית המשפט" **עורך הדין** 46, 28 (2020).

⁹ אהרן ברק **מבחר כתבים** כרך א 711 (2000): ("מה פגיעה יש במעמד בית-המשפט שעה שהוא מכריע בסכסוך פוליטי על-פי אמות-מידה משפטיות? האין יסוד לטענה כי דווקא משיכת-ידו של בית-המשפט מן הסכסוך הפוליטי תביא לידי ערעור האמון של הציבור בשפיטה?").

¹⁰ יש שטענו כי קיים קשר בין המהפכה החוקתית והרחבת שיקול הדעת השיפוטי לבין הירידה באמון הציבור במערכת המשפט. לדוגמא: ידידיה צ שטרן "עלי קללתך בני": בית המשפט העליון ואתגר הזהויות הישראליות" **משפט וממשל** יב 13, 14-15 (2010) וכן מנחם מאוטנר **הליברליזם בישראל** 98-116 (2019). אך עד כה לא נערך כל מחקר אמפירי שבחן את הקשר בין התהליכים.

במסגרת הסקר הנשאלים התבקשו לענות על השאלה הבאה: "מה מידת האמון שיש לך בבתי משפט ומערכת המשפט?". במסגרת הסקר הנשאלים התבקשו להביע את מידת האמון שיש להם לא רק בבית המשפט, אלא גם במוסדות נוספים. בפרט, הנשאלים נשאלו על מידת האמון שיש להם בכנסת, בעסקים ותעשייה, ברבנות ומוסדות הדת, ובבתי הספר ומערכת החינוך.

בסיס הנתונים בו אנו עושים שימוש לא היה ידוע לחוקרי המשפט עד למאמר זה. מאז שנות האלפיים נאספו נתונים מגוונים על אמון הציבור במערכת המשפט ונערכו מחקרים אמפיריים שביקשו לגבש תמונה עדכנית על אמון הציבור בבתי המשפט והמגמות המשתקפות מהנתונים. כך לדוגמא, מדד הדמוקרטיה של המכון הישראלי לדמוקרטיה נערך מדי שנה מאז 2003,¹¹ סקרים נקודתיים מתפרסמים מעת לעת בכלי התקשורת,¹² ומחקרים נוספים אספו נתונים במשך כמה שנים וביקשו להצביע על מגמות באמון הציבור במערכת.¹³ אולם, הייחודיות בנתונים עליהם מבוסס המחקר שלנו באה לידי ביטוי במספר מאפיינים. ראשית, מדובר במחקר מתמשך שבחן את אמון הציבור לאורך שנים באמצעות שאלות זהות. שנית מדובר במחקר השוואתי. הנתונים שנאספו בישראל הם חלק מאיסוף נתונים בינלאומי של גוף בלתי תלוי שמאפשר השוואה של מגמות בין מדינות שונות ובין גופי ממשל מגוונים בכל אחת מהמדינות. אך חשוב מכל, הנתונים עליהם מבוסס המאמר הם הנתונים המוקדמים ביותר מבין הנתונים שזמינים לחוקרים בישראל, והם הנתונים היחידים שידועים לנו, שהוחל באיסופם בטרם חוקקו חוקי היסוד בשנת 1992 וההכרזה על המהפכה החוקתית בשנת 1995, אשר ממשיכים באיסופם עד היום. לכן הם הנתונים היחידים שמאפשרים בחינה של השפעת המהפכה החוקתית על אמון הציבור.

מבנה הטיעון יהא כדלקמן. ראשית, אנחנו מתמקדים בנתונים מישראל. אנחנו מראים כי בעקבות המהפכה החוקתית שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט ירד בכ-30 אחוז. ממצא זה עומד בעינו גם כאשר מנטרלים מגמות כלליות באמון הציבור במוסדות אחרים.¹⁴ ממצא זה עומד בעינו גם כאשר אנו כוללים משתני בקרה דמוגרפיים שונים (לאום, מין, גיל, השכלה, רמה דתית).

אנו בוחנים גם את התפתחות הירידה באמון בבית המשפט לאורך זמן. בחינה זו מגלה כי הירידה באמון בבית המשפט התחילה בצורה מתונה בעקבות המהפכה החוקתית, והחמירה

¹¹ ראו תמר הרמן **מדד הדמוקרטיה הישראלית** (2020), וראו את מדד דיומא שמאחד את הנתונים בדבר האמון בבית המשפט ומצביע על השינויים שנערכו בסקר לאורך השנים: "מדד-דיומא – אמון הציבור בבית המשפט העליון על פי מדד הדמוקרטיה הישראלית של המכון הישראלי לדמוקרטיה" **דיומא** (12.1.2021) <https://tinyurl.com/4d46huax>.

¹² ראו בעז רקין, "סקר מיוחד של גלובס ומכון "שילוב": שליש מהציבור לא מאמין לפרקליטות, לבתי המשפט או למשטרה **גלובס** (7.11.2019) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=ijrhx001306381>.

¹³ ראו אריה רטנר **תרבות החוק-מערכת החוק והמשפט בראי החברה הישראלית: מחקר אורך 2000–2009** 49–51 (מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים, האוניברסיטה העברית בירושלים (2009)).

¹⁴ יש חשיבות לנטרול מגמות כלליות של אמון במוסדות אחרים, וזאת משום שיש הגורסים כי הירידה באמון אינה ייחודית למערכת המשפט וכי מדובר בירידה כללית באמון ברשויות המדינה. לדוגמא ראו: יעל הדר "אמון הציבור הישראלי במוסדות השלטון בעשור האחרון" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (24.12.2009) <https://www.idi.org.il/parliaments/3467/8205>.

עם חלוף השנים. ביחס לשנת 1991, שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט ירד בכ- 10 אחוז בשנת 1998. בשנים 2008 ו-2018 שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט ירד בכ- 27–30 אחוז.

חשוב לציין כי יש מי שכופרים בקיומה של ירידה באמון הציבור. כך למשל התבטאה נשיאת בית המשפט העליון לשעבר השופטת מרים נאור בפברואר 2020: "מעט לעת אני נשאלת באירועים שונים על מה שמכונה בפי השואלים 'ירידת אמון הציבור במערכת בתי המשפט'. נוצרה מעין אקסיומה שלפיה אמון הציבור במערכת בתי המשפט נמצא בירידה. גם עיתונים שונים מתייחסים לירידה כזו כאל עובדה קיימת וידועה. כשלעצמי אני מרשה לעצמי לפקפק בנכונות הטענה."¹⁵ בניגוד לטענת הנשיאה לשעבר, הנתונים האמפיריים מראים כי היתה ירידה באמון הציבור במערכת המשפט.

לאחר ההתמקדות בנתונים מישראל אנו פונים להשתמש בנתונים ההשוואתיים ממדינות אחרות, בנוסף לנתונים מישראל. שימוש בנתונים אלה מאפשר לנו לנטרל מגמות כלליות באמון בבית המשפט בכל המדינות. באמצעות נתונים אלה אנחנו מראים כי בעקבות המהפכה החוקתית שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט ירד בכ- 34 אחוז. ממצא זה עומד בעינו גם כאשר מנטרלים מגמות כלליות באמון הציבור במוסדות אחרים במדינות שונות. אנו בוחנים גם את התפתחות הירידה באמון בבית המשפט לאורך זמן, ביחס למדינות אחרות. בחינה זו מגלה כי ביחס לשנת 1991, וביחס למדינות אחרות, שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט בישראל ירד בכ- 11 אחוז בשנת 1998. בשנים 2008 ו-2018 שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט ירד בכ- 30–34 אחוז. משמעות הדבר היא שגם בהשוואה למדינות אחרות אנו מוצאים כי הירידה באמון בבית המשפט התחילה בצורה מתונה בעקבות המהפכה החוקתית, והחמירה עם חלוף השנים. בהשוואה בינלאומית רמת האמון בבית המשפט בישראל בשנת 2018 נמוכה בכ- 2 סטיות תקן לעומת שנת 2001. מדובר בירידה דרמטית.

יש חשיבות מיוחדת לבחינת הירידה באמון בבית המשפט בישראל בהשוואה בינלאומית, וזאת משום שיש הסבורים שהירידה באמון הציבורי בבית המשפט בישראל משקפת מגמה עולמית של ירידה באמון הציבור בבתי המשפט. ברוח זו נמסרה תגובה פורמלית של הנהלת בתי המשפט לנתוני סקרים שהצביעו על ירידה באמון הציבור בשנת 2020: "מהמדד שפורסם עולה כי מדובר במגמה כלל עולמית של שחיקת אמון הציבור במוסדות דמוקרטיים שלא פסחה גם על מדינת ישראל."¹⁶ בניגוד לטענה זו הנתונים מראים כי היתה ירידה דרמטית באמון הציבור במערכת המשפט בישראל, גם בנטרול מגמות עולמיות.

אנו משתמשים בנתונים גם כדי לבחון שאלות נוספות. אנו מראים שירידת האמון בקרב היהודים לא לוותה בעליה של האמון בבית המשפט בקרב הציבור הלא יהודי, עובדה שאינה

¹⁵ מרים נאור "אסור לשופטים לפחד מאיומים" **גלובס** (5.2.2020) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001317290>. לניתוח דומה של ממצאי סקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה ראו: עמיר פוקס ואור ענבי "המכון הדמוקרטי: למרות הכל- הציבור מאמין בבית המשפט" **מאקו** (7.1.2020) <https://www.mako.co.il/special-the-democrats/Article-2d6b5dbec008f61027.htm>.

¹⁶ אבישי גרינצייג "תמורר אזהרה: בית המשפט העליון מתפקד כאשר רוב הציבור לא נותן בו אמון" **גלובס** (11.1.2021) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001356655>.

עולה בקנה אחד עם הטענה ששיח זכויות האדם פגע בקבוצת הרוב, אך שיפר את מצבן של קבוצות מיעוט בחברה. אנו מראים שירידת האמון התרחשה הן אצלי בעלי השכלה אקדמית והן אצל חסרי השכלה אקדמית, עובדה שאינה עולה בקנה אחד עם הטענה כי ירידת האמון נגרמה מביקורת פופוליסטית על בית המשפט. אנו מראים כי ירידת האמון היתה גדולה יותר בצד ימין של המתרס הפוליטי, אבל שהיתה גם ירידה דרמטית באמון בצד שמאל של המתרס. ממצאים אלה מתאימים לתחזיותיו של לנדוי שצעדיו של בית המשפט יובילו לכך שחלק מן הציבור יתמוך בו, וחלק אחר יתנגד לו, אך שהאמון בבית המשפט של כלל הציבור ירד. אנו מראים שאמון הציבור בבית המשפט בקרב יהודים חילוניים ירד באופן דרמטי, ועל כן לא ניתן לטעון שהירידה באמון נובעת משינויים דמוגרפיים. אנו דוחים את הטענה כי הירידה באמון התרחשה בעקבות כניסת הרשתות החברתיות, וזאת משום שחלק ניכר מירידת האמון התרחשה טרם כניסתן של הרשתות החברתיות לישראל, וכן משום שאנו מראים כי אין קשר אמפירי בין שימוש ברשתות חברתיות לבין אמון בבית המשפט. אנו מראים שירידת האמון התרחשה מוקדם יותר אצל קבוצות אוכלוסיה בהן שיעור הבעלות על מכשירי טלוויזיה היא נמוכה, עובדה שאינה עולה בקנה אחד עם הטענה כי תחילת שידוריו של ערוץ 2 וסגנון הסיקור בטלוויזיה המסחרית היא שגרמה לירידת האמון בבית המשפט. לבסוף, אנו מראים שיש קשר חזק בין האמון בבתי המשפט לאמון בבית המשפט העליון.

ההכרעה בין התאוריות של לנדוי וברק בדבר הקשר שבין המדיניות המשפטית שנוקטים השופטים לירידה באמון הציבור אינה עניין היסטורי בלבד. בשנים האחרונות השופטים בישראל מרחיבים שוב את שיקול דעתם על חשבון נבחרי הציבור והדבר עשוי להשתקף בעתיד בירידה נוספת באמון הציבור. לראשונה בוטלה חקיקה ראשית מבלי להתבסס על חוקי יסוד.¹⁷ שופטי בית המשפט העליון דנו בכמה הזדמנויות באפשרות להרחיב את שיקול הדעת של בית המשפט באמצעות ביקורת שיפוטית על חוקי יסוד,¹⁸ וקבעו כי אפילו השאלה האם להעניק למועמד לראשות ממשלה שנאשם בפלילים את האפשרות להרכיב ממשלה, היא שאלה משפטית שפיתה, תוך שימוש בפרשנות יצירתית לתנאי הכשירות שנקבעו בחוק היסוד.¹⁹ למאמר עשויה להיות תרומה להבנת הקשר שבין הרחבת שיקול הדעת של בית המשפט בימים אלה, לבין פגיעה אפשרית נוספת באמון הציבור, באמצעות התגברות הדרישה הפוליטית לשינוי מנגנון בחירת השופטים לבית המשפט העליון, וקריאות לאי ציות לפסיקת בית המשפט.

ישנה ספרות אמפירית ענפה במדעי המדינה העוסקת באמון הציבור בבית המשפט. בספרות זו אמון הציבור בבית המשפט נתפס כ"מאגר של רצון טוב" (a reservoir of

¹⁷ בג"ץ 10042/16 קוויטנסקי נ' כנסת ישראל (נבו 6.8.2017) (להלן: עניין קוויטנסקי).

¹⁸ בג"ץ 5969/20 שפיר נ' הכנסת (נבו 25.5.2021) (להלן: עניין שפיר); סוזי נבות ויניב רוזנאי "על הסמכות לביקורת שיפוטית על חוקי-יסוד" ICON-S-IL Blog (4.11.2018); יניב רוזנאי "שימוש לרעה בחוק יסוד" ספר אליקים רובינשטיין 1349 (מרים מרקוביץ-ביטון, רינת סופר ואורי שלומאי עורכים, 2021).

¹⁹ בג"ץ 2592/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 27.05.2020); דניאל בן אוליאל "העברת ראש ממשלה מכהן תחת כתב אישום מתפקידו" משפט וממשל כא 7 (2020); רבקה וייל "האם הדיחה שיפוטית של ראש ממשלה בישראל היא חוקתית?" משפט וממשל כא 49 (2020).

(goodwill)²⁰. אמון הציבור בבית המשפט, משמש כמעין כרית המגנה על בית המשפט מתגובות נגד ציבורית חריפה במקרה של החלטות לא פופולריות.²¹ מספרות זו עולה השאלה כיצד בית משפט זוכה באמון הציבור, וכיצד הוא מאבד אותו. יש הטוענים כי אמון הציבור בבית המשפט מושפע ישירות מכל מחלוקת אידיאולוגית בין פרטים לבין החלטות שמקבל בית המשפט.²² אולם טענה זו שנויה במחלוקת.²³ לעומתה, התפיסה המקובלת היא שלפרטים בחברה יש מעין חשבון ("a running tally") שעולה בערכו כל פעם שבית המשפט מקבל החלטה אשר הם מרוצים ממנה כעניין של מדיניות, וחשבון זה יוצר מאגר של רצון טוב ותמיכה מבוזרת ("diffused support") שמבודדים את בית המשפט מתגובות נגד חמורה במקרה של החלטה לא פופולרית.²⁴

אולם התמיכה האמפירית בתיאוריה הזו עד כה היתה מגבלת. אחת מהסיבות לכך היא שהתיאוריה הזו מבוססת על תהליכים הדרגתיים ארוכי טווח, וקשה להוכיח התפתחות שכזו מבחינה אמפירית באמצעות נתונים הנאספים בנקודת זמן מסוימת, כפי שמחקרים מסוימים ניסו לעשות.²⁵ סיבה נוספת היא שאמון הציבור בבית המשפט בארצות הברית הוא יציב לאורך שנים רבות,²⁶ ולכן קשה להשתמש בנתונים מארה"ב כדי להבין כיצד בית המשפט בונה את אמון הציבור בו או מאבד אותו. מסיבה זו החוקרים המובילים בתחום קראו לחקור

James K. Gibson & Gregory A. Caldeira, *Blacks and the United States Supreme Court*, 54 J. POL. SCI. 1120-1145, 1126 (1992). כותבים אלה מבססים את ההגדרה הזו על הספר של DAVID EASTON, *A SYSTEMS ANALYSIS OF POLITICAL LIFE* (1965).
James L. Gibson & Michael J. Nelson, *The legitimacy of the US Supreme Court: Conventional wisdoms and recent challenges thereto*, 10 ANN. REV. L. & SOC. SCI. 201, 205 (2014).

Brandon L. Bartels & Christopher D. Johnston, *On the Ideological Foundations of Supreme Court Legitimacy in the American Public*, 57 AM. J. POL. SCI. 184 (2013); Dino P. Christenson & David M. Glick, *Chief Justice Roberts's health care decision disrobed: the microfoundations of the Supreme Court's legitimacy*, 59 AM. J. POL. SCI. 403 (2015).
James L. Gibson & Michael J. Nelson, *Is the U.S. Supreme Court's Legitimacy Grounded in Performance Satisfaction and Ideology?*, 59 AM. J. POL. SCI. 162 (2015);
James L. Gibson & Michael J. Nelson, *Change in Institutional Support for the US Supreme Court: Is the Court's Legitimacy Imperiled by the Decisions It Makes?*, 80 PUB. OPINION QUAR. 622 (2016).

James L. Gibson, Gregory A. Caldeira & Vanessa A. Baird, *On the legitimacy of national high courts*, AM. POL. SCI. REV. 343 (1998); Vanessa A. Baird, *Building institutional legitimacy: The role of procedural justice*, 54(2) POLITICAL RESEARCH QUARTERLY 333-354 (2001).

²⁵ לדוגמא Gibson & Caldeira, לעיל ה"ש 20; Gibson, Caldeira & Bird, לעיל ה"ש 24; Bird, לעיל ה"ש 24.

²⁶ James L. Gibson, *The legitimacy of the US Supreme Court in a polarized polity*, 4 J. Empirical Legal Stud. 507 (2007); JAMES L. GIBSON & GREGORY A. CALDEIRA, *CITIZENS, COURTS, AND CONFIRMATIONS: POSITIVITY THEORY AND THE JUDGMENTS OF THE AMERICAN PEOPLE* (2009).

את השאלה הזו באמצעות נתונים על בתי משפט מחוץ לארצות הברית.²⁷ מאמר זה מרים תרומה לספרות הזו, מכיוון שהוא המאמר הראשון המתעד ירידה דרמטית לאורך זמן באמון ציבור בבית משפט, ירידה אשר התרחשה בעקבות מהפכה חוקתית. אנו רואים את התוצאות שלנו כתומכות בתיאוריית מאגר הרצון הטוב. הממצאים שלנו מקשרים את אמון הציבור בבית המשפט לציפייה הבסיסית שבית המשפט ישחק לפי כללי המשחק החוקתי, ולא יקבע אותם בעצמו. בנוסף, אנו מראים כי ירידת האמון לא אירעה באופן מיידי, אלא נמשכה לאורך שנים רבות. עובדה זו עולה בקנה אחד עם ההבנה כי לבית המשפט היה מאגר גדול של רצון טוב בקרב הציבור, ועברו שנים רבות עד שבית המשפט כילה את המאגר הזה שהיה לו.

אלה חלקיו הבאים של המאמר. חלק א מציג את הרקע של המהפכה החוקתית, ואת תיאוריית ברק ותיאוריית לנדוי בנוגע להשפעה הצפויה של המהפכה על אמון הציבור בבית המשפט. חלק ב מציג את הנתונים בהם אנו עושים שימוש. חלק ג מתמקד בנתונים מישראל, ומראה כי היתה ירידה גדולה באמון הציבור בבית המשפט ביחס למוסדות אחרים. חלק ד משתמש בנתונים השוואתיים, ומראה כי היתה ירידה גדולה באמון בבית המשפט בישראל ביחס למדינות אחרות בעולם. בחלק ה אנו מעמיקים בהבנת ההשפעה של המהפכה החוקתית על אמון הציבור בבית המשפט, ודנים בהסברים אלטרנטיביים לממצאים שלנו. אנו בוחנים אם התוצאות מסתירות עליה באמון של קבוצות מיעוט בחברה, והאם הירידה באמון נגרמה משינויים דמוגרפיים. אנו מראים כי הירידה באמון התרחשה משני צדי המתרס הפוליטי, וכי אין ראיות לכך שהיא משקפת תנועה פופוליסטית או כי היא נגרמה בגלל רשתות החברתיות ותחילת שידורי הטלוויזיה המסחרית בישראל. חלק ו דן בהשלכות המדיניות של המאמר, וחלק ז מסכם.

א. המהפכה החוקתית ואמון בבית המשפט

1. רקע

לאחר שהניסיון לכונן חוקה עם הכרזת המדינה נכשל, התקבלה "פשרת הררי" לפיה הכנסת מחוקקת חוקי יסוד שנועדו ליצור את התשתית לחוקה הישראלית העתידית.²⁸ עד לשנות התשעים חוקקו חוקי יסוד מוסדיים שהגדירו את מערכת היחסים ואת דרכי המינוי והסמכויות של רשויות השלטון והתוו את 'כללי המשחק' של שיטת המשטר הישראלית. אולם, ניסיונות לעגן זכויות פרט בחוקי היסוד לא צלחו.²⁹ התפיסה הפוליטית והמשפטית הרווחת לא ראתה את מעמדם הנורמטיבי של חוקי היסוד כשונה מזה של חקיקה רגילה, ו"עליונות הפרלמנט" היתה עיקרון יסודי ביחסי הרשויות.³⁰ בשנת 1992 חוקקה הכנסת את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק שענינו לראשונה זכויות פרט בחוקי היסוד. החוקים

²⁷ Gibson, Caldeira & Bird, לעיל ה"ש 24, בעמ' 357 U.S. "Additional case studies of the U.S. Supreme Court ... can do little to advance our understanding of the processes by which courts acquire legitimacy. . . [we therefore should be] using cross-national (research on courts to test theories of institutional support".

²⁸ גרעון ספיר המהפכה החוקתית: עבר, הווה ועתיד 34–44 (2010).

²⁹ ברק מדינה דיני זכויות האדם בישראל 25–27 (2016).

³⁰ ספיר, לעיל ה"ש 28, בעמ' 43–47.

החדשים הטילו מגבלה על יכולתן של רשויות המדינה לפגוע בזכויות שעוגנו בחוק היסוד שלא על פי תנאי פסקת ההגבלה. החוק קבע נוסחת איזון לפיה פגיעה בזכויות הפרט המעוגנות בחוקי היסוד תתכן רק כאשר היא נעשית בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שתכליתו ראויה, וכאשר הפגיעה מידתית. רוב חברי הכנסת לא ראו בחקיקת חוקי היסוד החדשים אירוע יוצא דופן. תעיד על כך הנוכחות הדלילה במליאה בעת העברת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שהתקבל ברוב של 32 תומכים מול 21 מתנגדים ונמנע יחיד. אולם, לימים הובהר כי חקיקת חוקי היסוד במרץ 1992 הובילה לשינוי משטרי רחב היקף.³¹ חודשיים לאחר כניסתם של חוקי היסוד החדשים לספר החוקים הודיע השופט אהרן ברק בנאום שנשא באוניברסיטת חיפה כי הם הסמיכו את בית המשפט לבטל חקיקה של הכנסת.³² ברק טען כי הכנסת ביצעה מהפכה חוקתית והחליפה את שיטת המשטר בישראל. לטעמו שיטת המשטר התחלפה מדמוקרטיה פרלמנטרית, שבה נהנה המחוקק מעליונות נורמטיבית, לדמוקרטיה חוקתית, שבה מוגבל המחוקק להוראות חוקי היסוד. פרשנות חוקי היסוד תקבע בידי השופטים, והם שיקבעו מה הם הזכויות המוגנות, יפעילו את נוסחת האיזון שבפסקת ההגבלה ויקבעו מתי פגיעה בזכות מוגנת איננה מידתית ולכן בטלה. את נאומו חתם ברק בהבטחה: "עתה שנתן לנו העם את הכלים נעשה את המלאכה".³³

המהפכה זכתה לתשומת לב ציבורית רק אחרי שבית המשפט קבע ב-1995 בעניין **בנק המזרחי** ששופטי בג"ץ מוסמכים להורות על ביטולה של חקיקה ראשית. למרות שאהרן ברק תלה את המהפכה בכנסת וטען שהיא חוללה אותה,³⁴ מלומדים רבים מצביעים על השופטים כמחולליה.³⁵ הרי, כזכור, בפסק הדין בעניין **בנק המזרחי** התברר שאפילו חלק משופטי בית המשפט העליון כפרו במהפכה עד לפסק הדין.³⁶

פסק הדין בעניין **בנק המזרחי** אימץ באופן רשמי את חוות דעתו של הנשיא שמגר, אולם למעשה עמדתו של ברק היא שנקבעה בסופו של דבר להלכה. על פי שמגר עליונותם של חוקי היסוד נובעת מסמכותה של הכנסת להגביל את עצמה, ולכן רק לחוקי יסוד שכוללים פסקת הגבלה מעמד חוקתי גבוה על חקיקה רגילה. לעומתו קבע השופט ברק (בעמדת מיעוט) שהכנסת חובשת שני כובעים שונים, לפיהם בסמכותה לחוקק חוקים ובמקביל לכוון חוקה. על פי התאוריה החוקתית שהציג, כוחם של כל חוקי היסוד נובע מסמכותה המכוננת

³¹ קיימת מחלוקת בשאלה האם היו מי שהטעו את חברי הכנסת בכוונת מכוון בנוגע למשמעויות מרחיקות הלכת של פסקת ההגבלה על יחסי הרשויות ועל חופש הפעולה של הכנסת ולמשקל שניתן לייחס לנוכחות הדלילה במליאה. ראו ספיר, לעיל ה"ש 28, בעמ' 85-59. ראו גם: רן ברק "המחטף והמחדל: הקנוניה שהולידה את המהפכה החוקתית" **מידה** (21.7.2017) <https://tinyurl.com/422mavmn>; מנחם מאוטנר **הליברליזם בישראל** 135-124 (2019); רות גביוון "המהפכה החוקתית: תיאור המציאות או נבואה המגשימה את עצמה?" **משפטים** כח 21 (1997). מנגד ראו מדינה, לעיל ה"ש 29, בעמ' 30; יהושע שופמן "המהפכה החוקתית" **שורשים במשפט** 461 (דינה זילבר עורכת, 2020).

³² אהרן ברק "המהפכה החוקתית: זכויות יסוד מוגנות" **משפט וממשל** א 9 (1992).

³³ שם, בעמ' 35.

³⁴ ע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט(4) 221, 353 (1995) (להלן: עניין **בנק המזרחי**).

³⁵ גביוון לעיל ה"ש 31, בעמ' 146; ספיר, לעיל ה"ש 28; GARY JEFFREY JACOBSON & YANIV ROZNAI, CONSTITUTIONAL REVOLUTION 216 (2020).

³⁶ ראו את חוות דעתו של המשנה לנשיא חשין בעניין **בנק המזרחי**, לעיל ה"ש 34; וכן משה לנדוי "מתן חוקה לישראל בדרך פסיקת בית המשפט העליון" **משפט וממשל** ג 697 (1996) (להלן: לנדוי "מתן חוקה").

של הכנסת. מעמד הנורמטיבי העליון של חוקי היסוד אליבא דברק נובע מכוחה המכונן של הכנסת, ואינו תלוי בקיומה של פסקת הגבלה. ברבות השנים, דעת המיעוט של ברק התקבלה בידי השופטים, והחל משנת 2003 קבעו השופטים סמכות מכוננת לכלל חוקי היסוד, על פי תאוריית שני הכובעים של ברק.³⁷

כך, המהפכה החוקתית שינתה את שיטת הממשל בישראל וביטלה את עליונות הפרלמנט שנהגה עד לאותם ימים. השפעתו הכבירה של הנשיא ברק על בית המשפט באה לידי ביטוי באימוץ מלא של התאוריה החוקתית ששרטט והטמעתה בפסיקת בית המשפט למרות ההתנגדות הפוליטית.³⁸ בית המשפט הרחיב את שיקול דעתו והתחיל להפעיל ביקורת שיפוטית מהותית. לשם כך הוא פיתח מבחן דו שלבי. בשלב הראשון בוחנים השופטים את הטענה בדבר הפרת זכות חוקתית, בשלב השני, ככל שזוהתה פגיעה בזכות, בחנו השופטים האם הפגיעה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה. השופטים הבהירו שהם מחזיקים בשיקול דעת רחב בשני השלבים, הן בשלב זיהוי הזכות, והן בשלב שקובע האם הפגיעה מידתית.³⁹ השופטים גם הרחיבו את רשימת הזכויות המוגנות ופיתחו מבחני מידתיות שהעניקו להם שיקול דעת רחב מאוד במטרה לקבוע האם הפגיעה מידתית.⁴⁰ שיטת הממשל הישראלית הפכה לדמוקרטית חוקתית ובית המשפט העליון הפך לבעל זכות המילה האחרונה. יתרה מכך, בית המשפט אימץ מתודה מרחיבה בנוגע לזיהוי פגיעה בזכויות היסוד ובכך קנה לעצמו שיקול דעת רחב שאפשר לו לבקר חקיקה בכל נושא ועניין.⁴¹ כתוצאה מכך הפך בית המשפט לרשות העליונה שמחזיקה בכוח ההכרעה ביחס לרשויות השלטון האחרות.

כיצד המהפכה החוקתית עשויה להשפיע על אופן הציבור בבית המשפט? בנושא זה התגלעה מחלוקת בין משה לנדוי ואהרן ברק. ברק ולנדוי היו תמימי דעים בדבר חשיבות האופן הציבורי בבית המשפט, אך העריכו באופן מנוגד וקוטבי את ההשפעות הצפויות של המהפכה החוקתית על מידת האופן שרוכשים אזרחי ישראל לבית המשפט.

³⁷ בג"ץ 212/03 חרות התנועה הלאומית נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(1) 750 (2003).

³⁸ ראו את דבריו של אהרן ברק בפרוטוקול ישיבה 208 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-16 (29.4.2004): ("מפרלמנט רגיל, דמוי הפרלמנט האנגלי, למשל, או דמוי הפרלמנט הגרמני או האיטלקי, אתם – אנחנו – נעבור למשטר פרלמנטרי חוקתי, שבו אנחנו כבר נמצאים עכשיו, מאז מה שאני מכנה המהפכה החוקתית. המהפכה החוקתית לא נתקלה בקושי משפטי, משום שבית המשפט העליון אמר את דברו, אבל היא נתקלה בקושי פוליטי, חברתי, גם מהדברים שאתם מגיבים עליהם. לדעתי ביסוד התגובות האלה עומד היעדר ההפנמה של הדרגים הפוליטיים והאחרים. כוונתי להיעדר הפנמה של המעבר הזה משיטה פרלמנטרית רגילה – נקרא לה שיטה וסטמיניסטרית אנגלית – אל משטר פרלמנטרי חוקתי. משמעות המעבר היא שדבר החקיקה של הכנסת איננו הנורמה העליונה. יש מעליו משהו על-חוקי: החוקה – או חוקי-היסוד, כל עוד משטר חוקי היסוד נמשך.")

³⁹ אריאל בנדור טל סלע "על המידתיות של המידתיות: בעקבות ספרו של אהרן ברק, מידתיות במשפט – הפגיעה בזכות החוקתית והגבלותיה" **משפטים** מב 1097, 1110-1113 (2012).

⁴⁰ אריאל בנדור "חוקתיות שפיטתית בישראל" **ICON-S-IL Blog** (14.2.2021) Ariel L Bendor, *The Israeli Judiciary-Centered Constitutionalism*, 18 INT'L J. CONST. L. 730 (2021)

⁴¹ רבקה וייל "האם המחוקק ירה בתותח כדי לפגוע בזכות? על מידתיות במשפט" **משפט ועסקים** טו 337, 350-348 (2012).

2. תיאוריית ברק

הנשיא לשעבר אהרן ברק, ייחס חשיבות גדולה לאמון הציבור בבית המשפט. במאמרו, ספריו, ונאומיו, ברק שב והדגיש את חשיבות אמון הציבור בבית המשפט.

לדברי ברק: "השופט הבודד והרשות השיפוטית אינם יכולים לתפקד בצורה יעילה ללא אמון הציבור. אמון הציבור ברשות השופטת מהווה תנאי מוקדם שאי אפשר לוותר עליו לצורך תפקודו הנאות של השופט. השופט אינו נושא לא חרב ולא ארנק והוא תלוי לחלוטין באמון הציבור."⁴² במקום אחר חזר ברק על דברים אלה, ואף הוסיף כי יש לשמור ולטפח את אמון הציבור: "אין לו לשופט, לא חרב ולא ארנק. כל שיש לו הוא אמון הציבור בו. בית המשפט אינו יכול לתפקד כראוי מבלי שאמון הציבור נתון לו [...] אמון הציבור הוא נכס שברירי. יש לטפחו ולשמרו."⁴³ ובנאום בפני שופטים חדשים ציין ברק כי "כדי להבטיח את תפקידנו בחברה הישראלית בשנים הקרובות, אנו זקוקים לאמון הציבור."⁴⁴

לפי ברק אמון הציבור אינו חשוב רק למערכת המשפט בכללותה, מדובר בשיקול מרכזי שצריך להילקח בחשבון גם על ידי השופטים באופן אישי: "הדבר החשוב ביותר שיש לו לשופט הוא אמון הציבור בו, כלומר תחושת הציבור, שהשופט עושה צדק על-פי משפט. באין לציבור אמון בשופט, לא יכול השופט לשפוט. אין לו לשופט לא חרב ולא ארנק. כל שיש לו הוא אמון הציבור. זהו נכס, אשר על השופט לשמור עליו מכל משמר. אמון הציבור אינו דבר נתון. אסור לקבל את קיומו כדבר מובן מאליה. אמון הציבור הוא עניין נזיל. יש לטפחו. קל יותר לפגוע בו מאשר לשמור עליו. שנים של מאמץ עלולות לרדת לטמיון בשל החלטה אומללה אחת. עליכן, בהפעילו את שיקול דעתו על השופט להעמיד צורך זה לנגד עיניו."⁴⁵

בנוסף, לפי ברק אמון הציבור אינו קריטי אך ורק לבית המשפט, ולשופטים. הוא הכרחי לתפקודה של המדינה. לדבריו: "אמון הציבור ברשות השופטת הוא הנכס היקר ביותר שיש לה לרשות זו. זהו גם מנכסיה היקרים ביותר של האומה."⁴⁶

לאור התפקיד המרכזי שאמון הציבור בבית המשפט משחק בתפיסתו השיפוטית של ברק, השפעת מעורבותו של בית המשפט בשאלות פוליטיות על אמון הציבור בבית המשפט העסיקה אותו רבות. כך ציין ברק: "בעיית הלגיטימיות של הפעילות השיפוטית מעסיקה אותי תמיד. אמון הציבור בשפיטה נתפס על ידי כמרכיב מרכזי במעמד השפיטה בחברה דמוקרטית."⁴⁷ כזכור, על פי השופט פרנקפורטר, בית המשפט יכול לשמור על אמון הציבור בו אך ורק על ידי הימנעות מוחלטת ממעורבות שיפוטית בנושאים פוליטיים. לעומת פרנקפורטר, ברק אימץ גישה שונה.

על פי ברק, אין מניעה עקרונית בכך שבית משפט יעסוק בנושאים פוליטיים וייתפס במקביל כגוף ניטרלי ומקצועי שלא מקדם עמדות פוליטיות מסוימות. אדרבה, לטעמו,

⁴² אהרן ברק "על השופט" המשפט ו 265, 266 (2001).

⁴³ אהרן ברק "תפקידו של בית המשפט עליון בחברה דמוקרטית" הפרקליט מא 5, 12 (1993).

⁴⁴ נאום בטקס השבעת שופטים בבית הנשיא (28.7.2003). פורסם כאהרן ברק "חברה שתחיה בשלום עם שכניה ובשלום עם עצמה" מבחר כתבים כרך ד 216 (2017).

⁴⁵ אהרן ברק "בית המשפט העליון ופיתוח המשפט בישראל" מבחר כתבים כרך א 928 (2000).

⁴⁶ בג"ץ 732/84 ח"כ יאיר צבן נ' השר לענייני דתות, פ"ד מ(4) 141, 148 (1986).

⁴⁷ אהרן ברק "על השקפת עולם בדבר משפט ושיפוט ואקטיביזם שיפוט" משפטים יז 475, 499 (1993).

המנעותו של בית המשפט מלעסוק בנושאים פוליטיים היא שתפגע באמון הציבור בבית המשפט. וכך אמר ברק: "מה פגיעה יש במעמד בית-המשפט שעה שהוא מכריע בסכסוך פוליטי על-פי אמות-מידה משפטיות? האין יסוד לטענה כי דווקא משיכת-ידו של בית-המשפט מן הסכסוך הפוליטי תביא לידי ערעור האמון של הציבור בשפיטה?"⁴⁸

לטענתו של ברק, כל עוד השופט שומר על האובייקטיביות שלו, אמון הציבור בו יישמר, גם אם פסק בעניינים ערכיים ופוליטיים. וכך טען ברק: "אין לו לשופט לא חרב ולא ארנק. כל שיש לו הוא אמון הציבור בו. בית-המשפט אינו יכול לתפקד כראוי בלי שאמון הציבור נתון לו. אין זו הסכמה להחלטותיו, אלא אמון בטוהר שיקוליו. זהו אמון הציבור באמת הבסיסית והפשוטה, כי משקל הטיעון ולא זהות הטוען הוא המכריע את הכף. זהו האמון כי השופט אינו צד למאבק הכוחות, וכי לא על כוחות שלו נאבק השופט. זהו אמון הציבור כי השופט אינו מבקש לנהל את ענייני המדינה, וכל שמבקש הוא להבטיח כי ענייני המדינה ינוהלו במסגרת החוקה והחוק. זה אינו אמון הציבור בתבונתו היתירה ובחוכמתו המיוחדת של השופט, שהרי השופט הוא כאחד האדם. זה אמון במקצועיותו של השופט, ביכולתו להבחין בין 'האני מאמין' שלו לבין 'האני מאמין' של המדינה, בעצמאותו האישית והמוסדית, וביכולתו לשקף את תפישות היסוד של האומה. זהו אמון הציבור, כי דווקא משום שהשופט אינו נבחר על-ידי העם, ואינו מציג בפניו מצע פוליטי או חברתי, הוא מסוגל לתת ביטוי לתפיסות העומק של החברה, מבלי שהוא יושפע מרוחות השעה החולפות."⁴⁹

התאוריה של ברק לפיה בית המשפט יכול להפעיל שיקול דעת רחב תוך שהוא מרחיב את תחומי הביקורת השיפוטית ולשמור על מעמדו כניטראלי ומקצועי זכתה לגיבוי במחקר מקיף שנערך ב-1991, לאחר עשור של אקטיביזם בתחומי המשפט המינהלי. המחקר הצביע על אמון גבוה בבית המשפט ועל תפיסתו בציבור כגורם ניטראלי א-פוליטי. כתוצאה מכך העריכו החוקרים כי "בפני בית המשפט העליון עומדת אפשרות ללכת חלוץ לפני המחנה, בלא לערער את הלגיטימציה הציבורית שלו, שכן כפי שמחקרנו מראה בברור, מעמדו הציבורי האיתן קיים גם בשעה שפסיקתו איננה מבטאת קונצנזוס חברתי או פוליטי."⁵⁰

לסיכום, על פי ברק אין סיבה שהמהפכה החוקתית תפגע באמון הציבור בבית המשפט. קבלת החלטות בקשר למחלוקות פוליטיות וערכיות, ופסילת חוקים של הכנסת, יכולה להיעשות בצורה אובייקטיבית וניטראלית, ועל כן לא תפגע באמון הציבור בבית המשפט.⁵¹

⁴⁸ אהרן ברק "על משפט שיפוט וערכי יסוד" **מבחר כתבים** כרך א 711 (2000). יש לציין כי ברק לא שלל לחלוטין את החשש שמעורבות פוליטית חזקה מדי תפגע באמון הציבור. ראו למשל בג"ץ 910/86 **רסלר ג' שר הביטחון**, פ"ד מב(2) 441, 494 (1988) שם ברק מודה שקיימת אפשרות שהרחבת השפיטות תפגע באמון הציבור, ולכן הוא מותיר פתח לקיומה של השפיטות המוסדית. אולם בפועל ברק לא יישם את תפיסה זו.

⁴⁹ אהרן ברק "על רשויות וערכים בישראל-דברים בטקס חילופי הנשיאים בבית-המשפט העליון" **הפרקליט** מב 450 (1995).

⁵⁰ גד ברזילי, אפרים יער-יוכטמן וזאב סגל **בית המשפט העליון בעין החברה הישראלית** 127-129 (1994).

⁵¹ לביקורת על תפיסה זו ראו Antonin Scalia *Mullahs of the West: Judges as Moral Arbiters*, Speech 16-18 (2009).

3. תיאוריית לנדוי

הנשיא לשעבר משה לנדוי היה אחרון השופטים מדור המייסדים של בית המשפט העליון, וייצג את "בית המשפט הישן".⁵² לנדוי התנגד לטשטוש הגבולות בין התחום המשפטי והפוליטי והתריע מפני ההשלכות שצפויות מטשטוש זה. הוא חשב שאמון הציבור בבית המשפט חיוני לפעילותו והתבטא באופן בהיר בדבר הקשר שבין פסילת חוקים על ידי בית המשפט לבין אמון הציבור.

בנאום שנשא בדבר "כוחו של בית המשפט ומגבלותיו" עמד על חשיבות אמון הציבור בבית המשפט ועל הקשר בינו לבין פסילת חוקים על ידי בית המשפט: "תנאי חיוני לפעולתם התקינה של בתי המשפט במדינה כמדינת ישראל — שבית המשפט יימנע מלעסוק בנושאים שבמדיניות, של בחירה בין השקפות עולם בענייני חברה, כלכלה ופוליטיקה השנויים במחלוקת ציבורית, כל אימת שהכנסת נתנה את דעתה על נושא מנושאים אלה והביעה את רצונה בדרך של חקיקת חוק חרות; ושכל ביטול של חוק חרות על-ידי בית משפט בעניינים כגון אלה יהפוך את בית המשפט לשותף בכיר במלאכת החקיקה ויעשה את השופטים בני-פלוגתא במחלוקות ציבוריות, כאשר חלק מן הציבור מוחא להם כף וחלקו האחר דוחה את פסיקתם כחד-צדדית ומוטעית מיסודה. כך יגיע בית המשפט לא רק לעימות עם הרוב בכנסת, אלא יאבד לו אותו אמון של כלל הציבור, שהוא תנאי בל יעבור למעמדו הציבורי".⁵³ יש לציין שלפי תפיסתו של לנדוי, גם אם המחוקק יעניק בצורה ברורה את הסמכות לביקורת שיפוטית על חוקים לבית המשפט, הרי שאמון הציבור בבית המשפט ייפגע.⁵⁴

התאוריה שהציג לנדוי קשרה באופן ישיר בין הרחבת תחומי הביקורת השיפוטית לעבר התחום הפוליטי ואמון הציבור. לנדוי הסביר כי בית המשפט זוכה לאמון הציבור משום שנתפס כגוף ניטרלי ומקצועי אך הפיכתו לגוף שמקבל הכרעות פוליטיות, מבחינת התחומים בהם הוא עוסק ועילות ההתערבות שיפעיל, תפגע בניטרליות של השופטים. כאשר השופטים הכריזו על המהפכה החוקתית ב-1995 היה לנדוי ממתנגדיה החריפים ביותר ויצא נגד המהלך למרות שפרש כשלוש שנים קודם לכן מכס השיפוט.

לנדוי כתב את המאמר הראשון שביקר את המהפכה החוקתית,⁵⁵ וסבר כי חברי הכנסת מעולם לא התכוונו לשנות את מבנה הממשל בישראל, ולכן המהפכה התקיימה רק בדמיונם של השופטים. לטעמו "המהפכה החוקתית לא היתה ולא נבראה, אלא משל היתה".⁵⁶ מבחינה מהותית לא ראה בה צורך, ונפגע מכך שהדור הוותיק של השופטים הוצג כמי שלא הגן על זכויות פרט.⁵⁷ מלבד ההתנגדויות העקרוניות שב לנדוי והתריע מפני התוצאות הבלתי נמנעות

⁵² מיכל שקד **משה לנדוי – שופט** 121 (2012). בספר זה ניתן למצוא ביוגרפיה נרחבת של לנדוי.

⁵³ משה לנדוי "כוחו של בית המשפט ומגבלותיו" **משפטים** י 196, 200 (1980) (להלן: לנדוי "כוחו של בית המשפט").

⁵⁴ שם, בעמ' 198 ("בתי המשפט אינם מסוגלים להמציא למדינה תרופת פלא לבעיותיה החברתיות והמשקיות החמורות. אדרבה, אם בתי המשפט ינסו לעשות כן מעבר למה שהחוק הקיים מרשה ומחייב, או אם המחוקק יחייב אותם להיכנס לשדה מוקשים זה, הם עלולים להיכשל ולהיפגע קשות, כי יאבד להם אמון הציבור החיוני לפעולתם").

⁵⁵ לנדוי "מתן חוקה", לעיל ה"ש 36 וראו שקד, לעיל ה"ש 52.

⁵⁶ שם, 545.

⁵⁷ משה לנדוי "מחשבות על המהפכה החוקתית" **משפטים** כו 419, 422 (1995) (להלן: לנדוי "מחשבות").

של המהלך. הוא הזהיר את ברק באופן פומבי ופרטי כי המהפכה החוקתית תוביל לקריסה באמון הציבור. לנדוי הזהיר מפני ההשלכות של בית משפט שפועל כשותפו הבכיר של המחוקק: "כבר נלאיתי להתריע על כך, שבדיקת כשרותם של חוקי הכנסת תגרור את בית המשפט בהכרח אל זירת המחלוקות הפוליטיות המסעירות את הציבור. מכאן עלולה לצמוח פגיעה מסוכנת באמון של כלל הציבור, שהוא הבסיס למעמד האיתן שממנו נהנה בית המשפט עד כה."⁵⁸

במקום אחר התייחס לנדוי ישירות לדברי ברק על כך שהשופט הוא שותפו של המחוקק, והתריע שוב מפני אובדן האמון ותוצאות המהפכה החוקתית של ברק: "בית משפט שעליו מטילים, או הנוטל לעצמו, סמכות לבטל דבר חוק חרות של הכנסת, הופך את עצמו לשותף בכיר בתהליך החקיקה. והרי כנאומך דיברת אתה, אדוני הנשיא, על השופט כשותף זוטר דווקא של המחוקק כאשר המחוקק מניח את המסד שעליו בונה השופט את הטפחות. המחיר של כל חריגה מדברים נכונים אלה יהיה כבד והוא גלוי וידוע מראש: ירידת בית המשפט לזירת מחלוקות פוליטיות המפלגות את הציבור וכתוצאה מזה כרסום באמון שהציבור הנאמן למדינה, על כל שכבותיו, רוחש לבית המשפט, אותו אמון שהוא לכל הדעות יסוד מוסד למעמדה של מערכת בתי המשפט במדינה ובראשה בית המשפט העליון, וגם פוליטיזציה של תהליך בחירת השופטים. לא נוכל לשים מבטחנו בניסוחים המעורפלים שבסעיף 8 של חוק היסוד, בדבר פגיעה מעבר למידה הדרושה וכו', שאין בהם אלא מסירת ההכרעה בסוגיות פוליטיות מובהקות לשיקול דעתו הסובייקטיבי של בית המשפט ושל כל שופט בפני עצמו, על פי השקפת עולמו."⁵⁹

בראיון עיתונאי נרחב שהתפרסם בשנת 2000 בעיתון הארץ הדגיש לנדוי את החשש שלו שהאקטיביזם השיפוטי יפגע באמון הציבור בניטרליות של השופטים: "בית המשפט נכנס לתוך מים עמוקים מדי. לתוך ביצה טובענית של דעות ואמונות פוליטיות. והדבר הזה מסוכן הן למדינה והן לבית המשפט. מסוכן למדינה כי הוא מחריף את השסעים החברתיים. ומסוכן לבית המשפט מפני שכך בית המשפט מאבד את היסוד העיקרי שעליו הוא חייב לבסס את מעמדו: האמון בניטרליות של המערכת המשפטית במחלוקות ציבוריות. היום אני באמת חרד לעתיד הנכון של מערכת המשפט. כי היא מובלת בדרך שחייבת להביא במוקדם או במאוחר לירידת המעמד הציבורי של בית המשפט."⁶⁰

לסיכום, על פי לנדוי המהפכה החוקתית תפגע באמון הציבור בבית המשפט. קבלת החלטות בקשר למחלוקות פוליטיות וערכיות, ופסילת חוקים של הכנסת, אינה יכולה להיעשות בצורה אובייקטיבית וניטרלית. התוצאה הבלתי נמנעת של נטישת הניטרליות ואימוץ עמדות פוליטיות מסוימות היא פגיעה משמעותית באמון הציבור בבית המשפט.

ב. בסיס הנתונים

תוכנית הסקר החברתי הבינלאומי (International Social Survey Programme) מהווה שיתוף פעולה חוצה מדינות לצורך ביצוע סקרים שנתיים בנושאים שונים הרלוונטיים

⁵⁸ לנדוי "מתן חוקה", לעיל ה"ש 36, בעמ' 710.

⁵⁹ לנדוי "מחשבות" לעיל ה"ש 57, 422.

⁶⁰ ארי שביט "מדינה על הטיטניק: ראיון עם משה לנדוי" הארץ (6.10.2000). <https://www.haaretz.co.il/digital/premium-1.7279411>

למדעי החברה. התוכנית הוקמה ב-1984 וכוללת מדינות רבות בעולם.⁶¹ חוקרי התוכנית מפתחים שאלונים סטנדרטיים בהם ניתן לעשות שימוש בשפות שונות. במאמר זה אנו מתמקדים בשאלונים שנשאלו במסגרת התוכנית בשנים 1991, 1998, 2008 ו-2018 (במסגרת המודול של התוכנית בנושא דת), ובחנו את מידת האמון בבתי המשפט. שאלות אלה לא נשאלו בשאלונים מוקדמים יותר. הנתונים כוללים תשובות על השאלות מ-40 מדינות.⁶² לא בכל שנה הסקר נערך בכל 40 המדינות, אך יש מדינות בהן הסקר נערך בכל השנים, וישראל כלולה בין מדינות אלה.⁶³

במסגרת הסקר הנשאלים התבקשו לענות על השאלה הבאה: "מה מידת האמון שיש לך בבתי משפט ומערכת המשפט?" בתשובה לשאלה הנשאלים יכלו לציין כי מידת האמון שלהם היא "אמון מלא", "מידה רבה של אמון", "מידה מסוימת של אמון", "מעט מאוד אמון", או "אין אמון בכלל". כדי לפשט את הניתוח במאמר זה נתמקד בנשאלים שצינו שיש להם אמון מלא או מידה רבה של אמון בבתי משפט ומערכת המשפט, לעומת נשאלים שהיתה להם מידה פחותה של אמון. נכנה משיבים שלהם אמון מלא או מידה רבה של אמון בבית המשפט כמשיבים בעלי "אמון רב" בבית המשפט.⁶⁴

במסגרת הסקר הנשאלים התבקשו להביע את מידת האמון שיש להם לא רק בבית המשפט, אלא גם במוסדות נוספים. בפרט, הנשאלים נשאלו על מידת האמון שיש להם בכנסת, בעסקים ותעשייה, ברבנות ומוסדות הדת, ובבתי הספר ומערכת החינוך. כדי לפשט את הניתוח, במאמר זה נתמקד בנשאלים שצינו שיש להם אמון מלא או מידה רבה של אמון במוסדות אלה, לעומת נשאלים שהיתה להם מידה מסוימת של אמון, מעט מאוד אמון, או חוסר אמון בכלל.⁶⁵ נכנה משיבים שלהם אמון מלא או מידה רבה של אמון במוסדות כמשיבים בעלי "אמון רב" במוסדות.

הסקר כולל מאפיינים דמוגרפיים של הנשאלים, כגון גיל, מין, דת, השכלה, אותם ניתן לכלול במסגרת הניתוח האמפירי כמשתני בקרה. הסקר כולל גם נתון על רמת דתיות בו נעשה גם שימוש.

⁶¹ ראו <http://w.issp.org/menu-top/home>.

⁶² אוסטרליה, אוסטרליה, בולגריה, צ'ילה, טאיוואן, קרואטיה, קפריסין, צ'כיה, דנמרק, פינלנד, צרפת, גאורגיה, גרמניה, הונגריה, איסלנד, אירלנד, ישראל, איטליה, יפן, דרום קוריאה, לטביה, ליטא, הולנד, ניו-זילנד, נורבגיה, פיליפינים, פולין, פורטוגל, רוסיה, סלובקיה, סלובניה, דרום אפריקה, ספרד, סורינאם, שבדיה, שווייץ, תאילנד, טורקיה, בריטניה, וארה"ב.

⁶³ הסקר נערך בישראל על ידי מכון ב.י. ולוסיל כהן למחקרי דעת קהל שבפקולטה למדעי החברה באוניברסיטת ת"א.

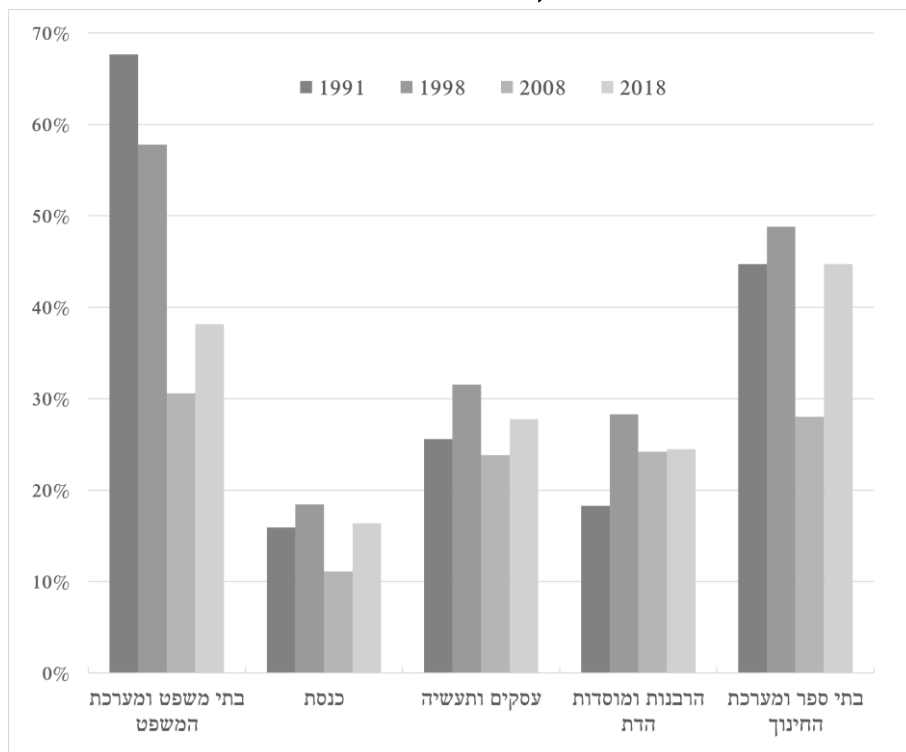
⁶⁴ כל התוצאות במאמר לא משתנות כאשר אנו עושים שימוש בדירוג המלא של רמות האמון, ומעניקים ערך מספרי בין 1 ל-5 לכל רמת אמון. את היתרון שבהצגת הנתונים בצורה אותה אנו עושים במאמר ניתן להסביר בקלות. כפי שנראה עוד מעט, הממצא העיקרי שלנו הוא שבעקבות המהפכה החוקתית שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט ירד בכ-30%. אם היינו משתמשים במדרג הכולל דירוג מלא של רמות האמון, התוצאה המתקבלת היתה ירידה של 0.8 ברמת האמון הממוצעת של המשיבים. מדובר באותה תוצאה המוצגת בצורה שונה, כי בשני המקרים מדובר בירידה של כשתי סטיות תקן בהשוואה עולמית. אבל היכולת של קוראים להבין אינטואיטיבית את המשמעות של התוצאה היא הרבה יותר גדולה כאשר אומרים להם שהיתה ירידה ששיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט ירד בכ-30%.

⁶⁵ כל התוצאות במאמר לא משתנות כאשר אנו עושים שימוש בדירוג המלא של רמות האמון, ומעניקים ערך מספרי בין 1 ל-5 לכל רמת אמון.

ג. ירידה באמון בבית משפט לעומת מוסדות אחרים בישראל

כזכור, תוכנית הסקר החברתי הבינלאומי ערכה סקרים בישראל בשנים 1991, 1998, 2008 ו-2018. נתוני הסקר מאפשרים לנו לבחון, בכל שנת סקר, את שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט, בכנסת, בעסקים ותעשייה, וברבנות ומוסדות הדת. בהתאם, תרשים 1 מציג את הנתונים הגולמיים, של שיעור המשיבים בעלי אמון רב במוסדות השונים, בכל שנת סקר.

תרשים 1: שיעור המשיבים בעלי אמון רב במוסדות שונים



כפי שניתן לראות מתרשים 1, ישנם מוסדות שלאורך השנים רמת האמון בהם גבוהה באופן יחסי, ויש מוסדות שבהם לאורך השנים רמת האמון נמוכה. במאמר זה איננו מנסים להסביר את המקור לשוני הקבוע ברמת האמון. **במאמר זה אנו מתמקדים בניסיון להבין את השינוי באמון במוסדות שונים, ובפרט את השינוי באמון בבית המשפט.**

כידוע, המהפכה החוקתית התרחשה בישראל עם פסק דין **בנק המזרחי**, אשר ניתן בנובמבר 1995. לאור זאת שאלה מרכזית היא האם מידת האמון של המשיבים בבית המשפט השתנתה לאחר פסק הדין. כדי לבחון שאלה זו נתמקד בנתונים מישראל על אמון בבית המשפט, בשנים 1991, 1998, 2008 ו-2018. מכיוון שהסקר שנערך ב-1991 קדם למהפכה החוקתית, ואילו יתר הסקרים נעשו לאחריה, ההשוואה תיעשה ביחס לרמת האמון בשנת 1991.

אחד האתגרים בבחינת השפעת המהפכה החוקתית על אמון הציבור בבית המשפט בישראל, טמון בצורך לנטרל מגמות כלליות באמון הציבור במוסדות המדינה בכלל, ולא רק

בבית המשפט. צורך זה נובע מכך ששינויים באמון בבית המשפט בישראל עלולים לשקף מגמות כלליות באמון הציבור במוסדות, ולא שינוי ייחודי לבית המשפט. מכיוון שבסיס הנתונים בו אנו עושים שימוש מודד לא רק את האמון בבית המשפט, אלא גם את האמון במוסדות אחרים, כגון הכנסת, הרי שניתן להשתמש בנתונים אלה כדי לבחון את השינוי באמון בבית המשפט בנטרול מגמות כלליות של אמון במוסדות.

תרשים 2 מציג את השינוי בשיעור המשיבים בעלי אמון רב במוסדות שונים בישראל ביחס לשנת 1991, קודם למהפכה החוקתית. כפי שניתן לראות, האמון בבית המשפט ירד בצורה משמעותית ביחס למוסדות אחרים. בין 1991 ל-2018 האמון בכל המוסדות האחרים עלה או נשאר יציב. לעומת זאת, שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט ירד בצורה משמעותית, בכ-30 אחוז.

תרשים 2: השינוי בשיעור המשיבים בעלי אמון רב במוסדות שונים בישראל ביחס לשנת 1991



כעת נפנה לבחון באמצעות רגרסיה האם אכן היתה ירידה באמון בבית המשפט בעקבות המהפכה החוקתית. טבלה 1 מציגה רגרסיית ריבועים פחותים (OLS). ברגרסיה זו כל תצפית היא משיב לסקר בישראל. המשתנה המוסבר הוא משתנה דמי, המקבל ערך של 1 כאשר משיבים ציינו שיש להם אמון רב בבית המשפט, וערך של אפס אם למשיבים היתה להם מידה פחותה של אמון. רגרסיה זו היא רגרסיית הסתברות לינארית, הבוחנת מה הגורמים המשפיעים על ההסתברות של משיבים יש אמון מלא או מידה רבה של אמון בבתי משפט ומערכת המשפט.

בטור 1 בטבלה 1 המשתנה המסביר "post 1995" הוא משתנה דמי המקבל ערך של 1 בשנים שלאחר המהפכה החוקתית, וערך של אפס בשנת 1991. ניתן לראות שלאחר המהפכה

החוקתית, שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית משפט ירד ב- 25 אחוז. ממצא זה מתבסס על כ-4500 משיבים בשנים 1991, 1998, 2008 ו-2018. חשש אחד שמתעורר לגבי הממצא בטור 1 הוא שהוא נובע ממגמות כלליות באמון הציבור במוסדות המדינה בכלל, ולא רק בבית המשפט. כך לדוגמא טען לאחרונה יורם דנציגר, באומרו כי "מחקרים שונים מצביעים על שחיקה של אמון הציבור בכל רשויות השלטון, לרבות הרשות השופטת."⁶⁶ כדי להתגבר על חשש זה בטור 2 אנו כוללים, כמשתנה מסביר, את רמת האמון בכנסת. כפי שניתן לראות, ישנו מתאם חיובי בין האמון בכנסת לבין אמון בבית המשפט. ממצא זה משקף את העובדה שיש אנשים שהם באופן כללי בעלי אמון במוסדות המדינה, ויש אנשים שהם באופן כללי חסרי אמון במוסדות המדינה. עם זאת, גם לאחר שאנו כוללים משתנה זה אנו מוצאים שלאחר המהפכה החוקתית, שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית משפט ירד ב-25 אחוז.

טבלה 1: שינוי באמון בבית המשפט בעקבות המפכה החוקתית ביחס למוסדות אחרים

Dep. Variable:	confidence in courts				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
post 1995	-0.254*** (0.0175)	-0.250*** (0.0172)	-0.239*** (0.0175)	-0.220*** (0.0185)	
confidence parliament		0.323*** (0.0185)	0.183*** (0.0221)	0.163*** (0.0230)	0.153*** (0.0226)
confidence business			0.0978*** (0.0183)	0.0864*** (0.0189)	0.0821*** (0.0185)
confidence religious			0.0130 (0.0189)	0.0729*** (0.0205)	0.0708*** (0.0204)
confidence education			0.275*** (0.0165)	0.271*** (0.0169)	0.252*** (0.0169)
Jewish				0.00388 (0.0246)	-0.0270 (0.0242)
female				-0.0298* (0.0152)	-0.0341** (0.0150)
age				0.00000609 (0.000466)	0.000919** (0.000463)
degree				0.0458***	0.0591***

⁶⁶ יורם דנציגר "השופטים אינם מכריעים בהתאם לציפיות דעת הקהל" גלובס (5.2.2022) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001401131>. יניב רוזנאי גם הוא טוען כי ירידת האמון בבית המשפט נובעת מ"ירידה במעמדה של סמכות מדינתית באשר היא." יניב רוזנאי, יובל שני ומרדכי קרמניצר "ביקורת חוקתית: התפתחות, דגמים והצעה לעיגון הביקורת השיפוטית בישראל" מחקר מדיניות 41, 154 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021).

				(0.0173)	(0.0174)
religiosity				-0.0372***	-0.0395***
				(0.00479)	(0.00479)
1998				-0.103***	
				(0.0211)	
2008				-0.306***	
				(0.0218)	
2018				-0.295***	
				(0.0231)	
Observations	4,535	4,483	4,153	3,957	3,957
R-squared	0.043	0.097	0.179	0.191	0.218

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

בטור (3) בטבלה 1 אנו כוללים, כמשתנים מסבירים, את רמות האמון במוסדות נוספים: עסקים ותעשייה, בתי ספר ומערכת החינוך, והרבנות ומוסדות הדת. גם לאחר הכללת משתנים אלה אנו מוצאים שבעקבות המהפכה החוקתית ישנה ירידה של כ-24 אחוז בשיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט.

בנוסף, בטור (4) אנו כוללים משתנים דמוגרפיים שונים כמשתני בקרה. יש חשיבות להכללת משתנים אלה בניתוח משום שייתכן שהשינויים באמון בבית המשפט לאחר המהפכה החוקתית נבעו משינויים דמוגרפיים שארעו בישראל. לדוגמא, יש חוקרים הטוענים כי ירידת האמון בבית המשפט נובעת מ"גידול דמוגרפי של קבוצות שאמוןן בשפיטה בממוצע נמוך מהממוצע הכללי.⁶⁷ עם זאת, אנו מוצאים שרמת האמון הממוצעת של יהודים ושאינם יהודים אינה שונה. גם גיל אינו משפיע על רמת האמון בבית המשפט. לעומת זאת אנו מוצאים שלנשים יש כ-3 אחוז פחות אמון בבית המשפט, לבעלי תואר ראשון יש כ-5 אחוז יותר אמון בבית המשפט, ויש קשר שלילי בין רמת דתיות לבין אמון בבית המשפט. אך גם לאחר הכללת משתנים אלה אנו מוצאים ירידה של 22 אחוז בשיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית בעקבות המהפכה החוקתית.

הניתוח הסטטיסטי עד כה התייחס לכל התקופה שלאחר המהפכה החוקתית כמקשה אחת. ניתוח זה הראה שהאמון בבית המשפט ירד בממוצע ב-21–25 אחוז בשנים אלה. בטור 5 אנו בוחנים את התפתחות הירידה באמון לאורך זמן. על פי טור זה, ביחס לשנת 1991, שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט ירד בכ-10 אחוז בשנת 1998. בשנים 2008 ו-2018 שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט ירד בכ-27–30 אחוז.⁶⁸ כזכור, פסק הדין **בנק המזרחי** ניתן ב-1995. אולם לא מדובר באירוע חד פעמי. בעקבות המהפכה השופטים

⁶⁷ שם.

⁶⁸ הפער בין שנת 2018 ושנת 2008 אינו מובהק מבחינה סטטיסטית. שימו לב שלמרות שהנתונים הגולמיים בתרשים 2 מראים על עלייה באמון בבית המשפט בין השנים 2008 ל-2018, טבלת הרגרסיה מראה כי לא היה שינוי באמון בתקופה הזו. הסיבה לכך היא שהרגרסיה מודדת את השינוי באמון בבתי משפט לעומת השינוי באמון במוסדות אחרים בישראל.

הרחיבו בהדרגה את התערבותם בחקיקה ראשית (לדוגמא באמצעות הרחבה הולכת ומתמשכת של רשימת הזכויות הבלתי מנויות הכלולות בחוקי היסוד שמכוון ניתן לפסול חקירה ראשית⁶⁹). המשמעות של ממצאים אלה היא שככל שהמהפכה החוקתית התקדמה כך ירד האמון בבית המשפט, עד שהתייצב על ירידה של כ-30 אחוז. הממצאים בחלק זה של המאמר מראים כי בעקבות המהפכה החוקתית חלה ירידה משמעותית באמון הציבור בבית המשפט. ממצאים אלה עומדים בסתירה לתיאוריית ברק, ועולים בקנה אחד עם תיאוריית לנדוי.

ד. ירידה באמון בבית המשפט בישראל לעומת מדינות אחרות

הניתוח בחלק ג של המאמר התבסס רק על נתונים מישראל. כזכור, הניתוח מצא שבעקבות המהפכה החוקתית חלה ירידה משמעותית באמון הציבור בבית המשפט. ירידה זו חלה גם בנטרול מגמות כלליות של אמון במוסדות אחרים בישראל.

חשש מסוים שעלול להתעורר לגבי הממצא בחלק ג הוא שהירידה באמון בבית המשפט בישראל אינה ייחודית לישראל. ייתכן שישנה מגמה כללית של ירידה באמון בבתי משפט בעולם, והירידה באמון בבית המשפט בישראל משקפת מגמות אלה. כך לדוגמא טען מני מזוז, כאשר נשאל בראיון במכון הישראלי לדמוקרטיה על ירידת האמון בבית המשפט, הוא ענה כי "אני חושב שזו גם לא תופעה ישראלית זו תופעה אוניברסלית".⁷⁰ מכיוון שבסיס הנתונים בו אנו עושים שימוש מודד לא רק את האמון בבית המשפט בישראל, אלא גם את האמון בבית המשפט במדינות אחרות, הרי שניתן להשתמש בנתונים אלה כדי לבחון את השינוי באמון בבית המשפט בנטרול מגמות כלליות של אמון בבית המשפט בעולם. כזכור, בסיס הנתונים בו אנו עושים שימוש כולל נתונים על 40 מדינות.⁷¹ כפי שצוין, לא בכל שנה הסקר נערך בכל 40 המדינות, אך יש מדינות בהן הסקר נערך בכל השנים, וישראל כלולה בין מדינות אלה.⁷² תרשים 3 מתמקד במדינות OECD עבורן קיימים נתונים בכל שנה בה הסקר נערך. התרשים מציג את השינוי בשיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט ביחס לשנת 1991.

כפי שניתן לראות, ביחס למדינות אחרות, האמון בבית המשפט בישראל ירד בצורה משמעותית. בין 1991 ל-2018 האמון בבית המשפט בכל המדינות עלה, למעט ארה"ב בה האמון בבית המשפט ירד בכ-5 אחוז, וסלובניה, בה האמון ירד בכ-15 אחוז. לעומת זאת, שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט ירד בישראל בצורה משמעותית, בכ-30 אחוז.

⁶⁹ הלל סומר "הזכויות הבלתי-מנויות - על היקפה של המהפכה החוקתית" משפטים כח 257 (תשנ"ז).

⁷⁰ כנס הדמוקרטיה השנתי ע"ש ירון אזרחי: דמוקרטיה, אמון ואי אמון

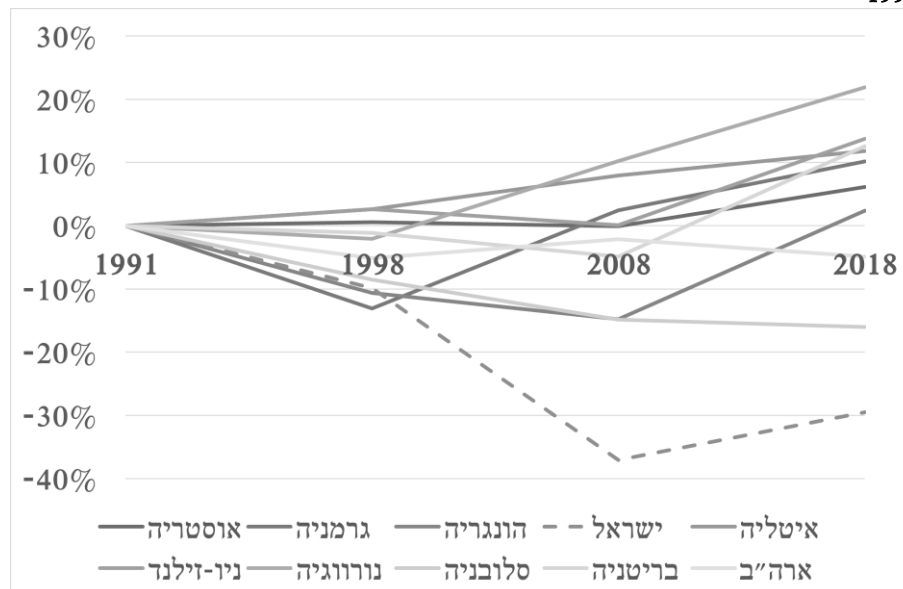
⁷¹ [https://www.idi.org.il/events/36373\(2021\)](https://www.idi.org.il/events/36373(2021)), החל משעה 1:01 להקלטה.

⁷² אוסטרליה, אוסטרליה, איטליה, איסלנד, אירלנד, ארצות הברית, בולגריה, בריטניה, גאורגיה, גרמניה, דנמרק, דרום אפריקה, דרום קוראה, הולנד, הונגריה, טורקיה, טייוואן, יפן, ישראל, לטביה, ליטא, נורבגיה, ניו זילנד, סורינאם, סלובניה, סלובקיה, ספרד, פולין, פורטוגל, פיליפינים, פינלנד, צ'ילה, צ'כיה, צרפת, קרואטיה, קפריסין, רוסיה, שוודיה, שווייץ, תאילנד.

⁷² שתים עשרה המדינות בהן נערך הסקר בכל השנים הן: אוסטרליה, איטליה, ארצות הברית, בריטניה, גרמניה, הונגריה, ישראל, נורבגיה, ניו זילנד, סלובניה, פיליפינים, רוסיה.

תרשים 3: השינוי בשיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט במדינות שונות ביחס לשנת

1991



כעת נפנה לבחון באמצעות רגרסיה, ובאמצעות בסיס הנתונים המלא, האם אכן היתה ירידה באמון בבית המשפט בישראל בעקבות המהפכה החוקתית, ביחס למדינות אחרות. טבלה 2 מציגה רגרסיית ריבועים פחותים (OLS). ברגרסיה זו כל תצפית היא מדינה מסוימת (מתוך 40 מדינות) בשנה מסוימת (כלומר בשנים 1991, 1998, 2008 או 2018). המשתנה המוסבר הוא שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט במדינה מסוימת בשנה מסוימת. בכל הטורים בטבלה 1 אנו כוללים משתנה דמי לכל מדינה (country fixed effects). הכללת משתנים אלה מאפשרת לנו לנטרל את העובדה שיש מדינות בהן רמת האמון בבית המשפט היא תמיד גבוהה, או תמיד נמוכה. בכל הטורים בטבלה 1 אנו כוללים גם משתנה דמי לכל שנה (year fixed effects). הכללת משתנים אלה מאפשרת לנו לנטרל מגמות כלליות באמון בבית המשפט בכל המדינות. למעשה, הכללת כל משתני הדמי האלה הופכת את הרגרסיה לרגרסיה של הפרשי הפרשים (difference in differences). זו רגרסיה מקובלת מאוד בספרות האמפירית, שתאפשר לנו לבחון מה קרה לאמון בבית המשפט בישראל בעקבות המהפכה החוקתית, ביחס למדינות אחרות.⁷³

⁷³ ראו Joshua D. Angrist and Jörn-Steffen Pischke. Mastering 'Metrics (Princeton University Press, 2014) 178-208.

טבלה 2: שינוי באמון בבית המשפט בישראל בעקבות המפכה החוקתית ביחס למדינות אחרות

Dep. Variable:	confidence in courts			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Israel post 1996	-0.249** (0.0975)	-0.259*** (0.0830)	-0.238*** (0.0797)	
confidence parliament		0.502*** (0.0994)	0.367*** (0.108)	0.354*** (0.108)
confidence business			-0.0550 (0.127)	-0.0986 (0.127)
confidence religious			0.0315 (0.166)	0.0892 (0.160)
confidence education			0.442*** (0.114)	0.390*** (0.105)
Israel 1998				-0.112*** (0.0207)
Israel 2008				-0.298*** (0.0314)
Israel 2018				-0.336*** (0.0313)
country fixed effects	✓	✓	✓	✓
year fixed effects	✓	✓	✓	✓
Observations	105	105	104	104
R-squared	0.899	0.929	0.950	0.959

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

בטור 1 בטבלה 2 המשתנה המסביר "Israel post 1995" הוא משתנה דמי המקבל ערך 1 בישראל בשנים שלאחר המהפכה החוקתית. ניתן לראות שביחס למדינות אחרות, שיעור המשיבים בישראל ירד ב-25 אחוז. ממצא זה מתבסס על 105 תצפיות מ-40 מדינות, ועל אף בסיס הנתונים השונה, הוא זהה לממצא בטור 1 של טבלה 1.

טור 2 כולל כמשתנה מסביר את רמת האמון בפרלמנט בכל מדינה ושנה. אנו כוללים משתנה זה כדי להתגבר על החשש שהשינוי בישראל באמון בבית המשפט נובע משינוי באמון הציבור במוסדות המדינה בכלל. כפי שניתן לראות, בהשוואה בין מדינות ישנו מתאם חיובי בין האמון בפרלמנט לבין אמון בבית המשפט. ממצע זה משקף את העובדה שבמדינות רבות שינויים באמון בבית המשפט מתרחשים במקביל לשינויים באמון בפרלמנט. עם זאת, גם לאחר שאנו כוללים משתנה זה אנו מוצאים שלאחר המהפכה החוקתית בישראל, וביחס למדינות אחרות, שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית משפט ירד ב-26 אחוז.

בטור 3 אנו כוללים כמשתנים מסבירים את רמות האמון במדינות שונות במוסדות נוספים: עסקים ותעשייה, בתי ספר ומערכת החינוך, ומוסדות הדת. גם לאחר הכללת משתנים אלה אנו מוצאים שביחס למדינות אחרות, בעקבות המהפכה החוקתית ישנה ירידה בישראל של כ-24 אחוז בשיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט.

עד כה הניתוח הסטטיסטי התייחס לכל תקופה שלאחר המהפכה החוקתית בישראל כמקשה אחת. בטור 5 אנו בוחנים את התפתחות האמון בבית המשפט בישראל, ביחס למדינות אחרות, לאורך זמן. על פי טור זה, ביחס לשנת 1991, שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט ירד בכ-11 אחוז בשנת 1998. בשנים 2008 ו-2018 שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט ירד בכ-30–34 אחוז.⁷⁴

כדי להעריך באופן השוואתי את הירידה באמון בבית המשפט בישראל, יש לציין שסטיית התקן של רמת האמון בבית המשפט בכל המדגם של 40 המדינות היא 0.165. משמעות הדבר היא שביחס לשנת 1991, רמת האמון בבית המשפט בישראל בשנת 2018 ירדה בכ-2 סטיות תקן בהשוואה בינלאומית. מדובר בירידה דרמטית.

הממצאים בחלק זה של המאמר מראים כי בעקבות המהפכה החוקתית חלה ירידה דרמטית באמון הציבור בבית המשפט. ממצאים אלה עומדים בסתירה לתיאוריית ברק, ועולים בקנה אחד עם תיאוריית לנדוי.

ה. הרחבות

לאחר שהצגנו את ממצאי הסקר החברתי ביחס לשאלה על מידת האמון בבתי משפט, והראנו כי הממצאים על ירידת האמון מובהקים וייחודיים לישראל, נבקש להרחיב את הניתוח. במסגרת זאת נשתמש בנתונים נוספים שנאספו בסקר כדי להעמיק בהבנת ההשפעה של המהפכה החוקתית על אמון הציבור בבית המשפט, וכדי לבחון באמצעותם הסברים אלטרנטיביים שסופקו לאורך השנים לתופעה של ירידת אמון הציבור בבית המשפט.

1. ירידה באמון הרוב, העדר שינוי באמון המיעוט

אחד ההסברים שניתן להציע לירידת האמון בבית המשפט בעקבות המהפכה החוקתית הוא ששיח זכויות האדם אותו פיתח בית המשפט בעקבות המהפכה פגע בקבוצת הרוב, אך שיפר את מצבן של קבוצות מיעוט בחברה. על פי תיאוריה זו, על אף הירידה באמון בבית המשפט בקרב קבוצת הרוב, נצפה למצוא עליה באמון בקרב קבוצת המיעוט. לא ניתן להבחין בשיפור במצבן של קבוצות המיעוט כאשר בוחנים רק את הנתונים הכלליים על רמת האמון אצל תושבי המדינה.

כדי לבחון זאת, בחנו את השינוי באמון בבית המשפט בקרב היהודים בישראל-קבוצת הרוב, לעומת הלא יהודים בישראל-קבוצת המיעוט. טבלה 3 מציגה רגרסיית ריבועים פחותים (OLS). ברגרסיה זו כל תצפית היא משיב לסקר בישראל. המשתנה המוסבר הוא

⁷⁴ הפער בין שנת 2018 ושנת 2008 הוא מובהק מבחינה סטטיסטית ברמת מובהקות של 10%. שימו לב שלמרות שהנתונים הגולמיים בתרשים 3 מראים על עלייה באמון בבית המשפט בין השנים 2008 ל-2018, טבלת הרגרסיה מראה כי היתה ירידה באמון בתקופה הזו. הסיבה לכך היא שהרגרסיה מודדת את השינוי באמון בבית המשפט בישראל לעומת השינוי באמון בבתי משפט במדינות אחרות.

משתנה דמי, המקבל ערך של 1 כאשר משיבים ציינו שיש להם אמון רב בבית המשפט, וערך של אפס אם למשיבים היתה מידה פחותה של אמון.

טבלה 3: שינוי באמון בבית המשפט בישראל בעקבות המפכה החוקתית אצל יהודים ואלו שאינם יהודים

Dep. Variable:	confidence in courts	
	(1)	(2)
Jewish	0.232** (0.101)	0.230** (0.103)
post 1995	0.00984 (0.102)	
post 1995×Jewish	-0.236** (0.103)	
1998		0.132 (0.108)
2008		-0.0584 (0.107)
2018		-0.0180 (0.108)
1998×Jewish		-0.238** (0.110)
2008×Jewish		-0.252** (0.109)
2018×Jewish		-0.293*** (0.111)
confidence in institutions	✓	✓
demographics	✓	✓
Observations	3,957	3,957
R-squared	0.192	0.219

Robust standard errors in parentheses

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

confidence in institutions: parliament, business, religious, education

demographics: female, age, degree, religiosity

בטור (1) בטבלה 3 ניתן לראות שרמת האמון של יהודים בבית המשפט גבוהה ב-23 אחוז לעומת לא יהודים. עם זאת, ניתן לראות כי בעקבות המהפכה החוקתית היתה ירידה של 23 אחוז ברמת האמון של הציבור היהודי, ולא היה שינוי ברמת האמון בבית המשפט של הציבור

הלא יהודי. תוצאות אלה מתקבלות כאשר אנו כוללים, כמשתני בקרה את רמות האמון במוסדות נוספים (כנסת, עסקים ותעשייה, בתי ספר ומערכת החינוך, והרבנות ומוסדות הדת), ומשתנים דמוגרפיים (מין, גיל, השכלה, ורמה דתית).

המשמעות של התוצאות בטור (1) היא שמלכתחילה רמת האמון בבית המשפט של הציבור הלא יהודי היתה נמוכה משמעותית מרמת האמון של הציבור היהודי. בעקבות המהפכה החוקתית רמת האמון של הציבור היהודי בבית המשפט ירדה והתכנסה לרמת האמון הנמוכה יותר, של הציבור הלא יהודי.

בטור (2) אנו בוחנים את התפתחות רמת האמון לאורך שנים. אנו מוצאים שביחס לשנת 1991, שיעור היהודים בעלי אמון רב בבית המשפט ירד בכ-23 אחוז בשנת 1998, בכ-25 אחוז בשנת 2008, ובכ-29 אחוז בשנת 2018. איננו מוצאים כל ראייה לשינוי באמון בבית המשפט בקרב הציבור שאינו יהודי בעקבות המהפכה החוקתית.

לפיכך, המהפכה החוקתית הובילה לירידה באמון בבית המשפט בקרב קבוצת הרוב היהודית, ללא עלייה מקבילה באמון בבית המשפט בקרב קבוצת המיעוט הלא יהודית.

2. תגובת נגד או פופוליזם

מאמר זה קושר בין המהפכה החוקתית שהתרחשה באמצע שנות התשעים של המאה העשרים, לבין הירידה באמון בבית המשפט.

מנגנון אחד שעשוי לקשר בין המהפכה החוקתית לבין ירידת האמון הוא תגובת נגד של פוליטיקאים להרחבת הסמכויות של בית המשפט והתערבותו בשאלות פוליטיות וערכיות. חברי כנסת מגיבים למדיניות המשפטית שאימצו השופטים וחפצים לאזן את יחסי הרשויות. לנדוי חזה בדיוק תגובת נגד שכזו. לנדוי ציין "כי כאשר בית המשפט מייצג דעה מסוימת, פרוגרסיביות ככל שתהיה, הוא מקומם חלק ניכר של הציבור שמתחיל לתקוף אותו בצורה גסה. אבל לצערי אני חייב לומר שבית המשפט תורם להיווצרות המצב הזה בכך שהוא נכנס לתחום שאינו תחומו. בכך שהוא לוקח על עצמו להכריע בעניינים של אמונות ודעות אשר המקום להכריע בהם הוא הכנסת".⁷⁵ בהתאם, ככל שתגובה כזו ארעה והובילה לירידת האמון הרי שהדבר עולה בקנה אחד עם תיאוריית לנדוי.

בשנים האחרונות יש הטוענים שירידת האמון אינה קשורה כלל למהפכה החוקתית, אלא נובעת ממתקפה פופוליסטית לא מוצדקת של פוליטיקאים על בית המשפט. במסגרת מתקפה פופוליסטית זו הציבור מוטעה לחשוב שמה שהשתנה בבית המשפט, כאשר המציאות היא שדבר לא השתנה בבית המשפט מאז התקופה שלפני המהפכה החוקתית. לטענתם המתקפה הפופוליסטית הטעתה את הציבור, וגרמה לירידה באמון בבית המשפט.⁷⁶

⁷⁵ שביט, לעיל ה"ש 60.

⁷⁶ ראו לדוגמא: רון חריס "העבר המדומיין של בית המשפט העליון: השימוש בנרטיבים היסטוריים על ידי מבקרי בית המשפט" **עיוני משפט** מד 49, 60-50 (2021), צח שפיצן "צריך להודיע, משסים את הציבור בבית המשפט: נשיאי העליון בעבר נגד המתקפות על מערכת החוק" **כאן**, 6.12.2019, https://www.kan.org.il/item/?item_id=63023, יניב רוזנאי "מימין ומשמאל האמון במערכת המשפט נמצא במשבר" **המקום הכי חם בגיהנום**, 9.4.2019, <https://www.ha-makom.co.il/post-project-9.4.2019>, elections-law/ (לדמה שההסתה הפוליטית הפרועה נגד מערכת המשפט היא אחד הגורמים המרכזיים לפגיעה באמון הציבור. צביעת בית המשפט בצבע פוליטי, טענות כי הוא מגביל את המשילות ואת צה"ל וכי

אם אכן ירדת האמון בבית המשפט נגרמה כתוצאה ממתקפה פופוליסטית, נצפה שירידת האמון בבית המשפט תהיה גדולה יותר אצל חלקי האוכלוסייה הנוטים להיות מושפעים מטענות פופוליסטיות. או במילים אחרות, נצפה שאוכלוסייה שאינה מושפעת מטענות פופוליסטיות תשמור על רמת האמון שלה בבית המשפט.

אחד הממצאים המשמעותיים ביותר בקרב מי שמזהים תנועה פופוליסטית עולמית הוא שבעלי השכלה אקדמית נוטים פחות לתמוך בתנועות פופוליסטיות.⁷⁷ לדוגמא, בבריטניה חסרי השכלה אקדמית נטו לתמוך בברקזיט.⁷⁸ הפער בין חסרי השכלה לבעלי השכלה היה עצום: 75% מבעלי השכלה הנמוכה ביותר תמכו בברקזיט, ורק 27% מבעלי השכלה הגבוהה ביותר תמכו בברקזיט.⁷⁹ דוגמא נוספת קשורה לתמיכה בטרמפ בארה"ב. מחקרים הראו כי חסרי השכלה אקדמית נטו באופן משמעותי לתמוך בטרמפ.⁸⁰ בבחירות 2016, בקרב האוכלוסייה הלבנה בארה"ב, ההסתברות של חסר השכלה אקדמית לתמוך בטרמפ היתה גדולה ב-34% לעומת בעל השכלה אקדמית.⁸¹

לאור הממצאים של הספרות בנושא פופוליזם בחנו האם היה הבדל בשינוי באמת האמון בקרב בעלי תואר ראשון לעומת אלו שאינם בעלי תואר ראשון. טבלה 4 מציגה רגרסיות ריבועים פחותים (OLS). ברגסיה זו כל תצפית היא משיב לסקר בישראל. המשתנה המוסבר הוא משתנה דמי, המקבל ערך של 1 כאשר משיבים ציינו שיש להם אמון רב בבית המשפט, וערך של אפס אם למשיבים היתה להם מידה פחותה של אמון.

מדובר באליטה ליברלית המנותקת מן העם, הביאו לעיונות כלפיו וגררו הצעות לצמצום כוחו ולשינוי הדרך שבה ממונים שופטי בית המשפט העליון." (

⁷⁷ בספרות מקובל לראות בתנועות הפוליטיות של טראמפ ושל תמיכה בברקזיט דוגמאות מובהקות של פופוליזם. ראו: Ronald F. Inglehart and Pippa Norris, "Trump, Brexit, and the rise of populism: Economic have-nots and cultural backlash," Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper Series RWP16-026 (2016).
⁷⁸ Sara B. Hobolt, *The Brexit Vote: A Divided Nation, a Divided Continent*, 23 J. EUR. PUB. POL'Y 1259 (2016); Matthew J. Goodwin & Oliver Heath, *The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-Level Analysis of the Result*, 87 POL. QUAR. 323 (2016).

⁷⁹ Support for leaving the EU was a striking 75% among those who lacked qualifications but just 27% among those who had achieved the highest level of education – a difference of nearly 50 percentage points. It is this educational divide that is absolutely central to *Brexit vote explained: poverty*, making sense of why the country voted to leave the EU Matthew J. Goodwin & Oliver Heath *low skills and lack of opportunities* JRF (31.8.2016) <https://www.jrf.org.uk/report/brexit-vote-explained-poverty-low-skills-and-lack-opportunities>

⁸⁰ Nate Silver *Education, Not Income, Predicted Who Would Vote For Trump* FIVE-THIRTY-EIGHT (22.11.2016), <https://fivethirtyeight.com/features/education-not-income-predicted-who-would-vote-for-trump/>

⁸¹ Brian F. Schaffner, Matthew MacWilliams & Tatishe Nteta, *Understanding White Polarization in the 2016 Vote for President: The Sobering Role of Racism and Sexism*, - 133 POL. SCI. QUAR. 9 (2018)

טבלה 4: שינוי באמון בבית המשפט בישראל בעקבות המפכה החוקתית אצל בעלי תואר ראשון ואלו שאינם בעלי תואר ראשון

Dep. Variable:	confidence in courts	
	(1)	(2)
degree	0.0630* (0.0369)	0.0635* (0.0371)
post 1995	-0.215*** (0.0212)	
post 1995×degree	-0.0212 (0.0417)	
1998		-0.103*** (0.0242)
2008		-0.314*** (0.0245)
2018		-0.282*** (0.0273)
1998×degree		-0.000790 (0.0500)
2008×degree		0.0349 (0.0494)
2018×degree		-0.0428 (0.0504)
confidence in institutions	✓	✓
demographics	✓	✓
Observations	3,957	3,957
R-squared	0.191	0.219

Robust standard errors in parentheses

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

confidence in institutions: parliament, business, religious, education

demographics: Jewish, female, age, religiosity

עיון בטור (1) של טבלה 4 מגלה שהאמון בבית המשפט של בעלי תואר ראשון גבוה בכ-6 אחוז יותר מאלו שאינם בעלי תואר ראשון. עם זאת, ירידת האמון בבית המשפט בעקבות המהפכה החוקתית התרחשה באופן זהה אצל בעלי תואר ראשון ואלו שאינם בעלי תואר ראשון. בשתי הקבוצות חלה ירידה גדולה ברמת האמון בבית המשפט של כ-21 אחוז.

בטור (2) של טבלה (4) אנו בוחנים את התפתחות האמון לאורך זמן. גם כאן אנו מוצאים שירידת האמון בבית המשפט בעקבות המהפכה החוקתית התרחשה באופן זהה אצל בעלי תואר ראשון ואלו שאינם בעלי תואר ראשון. העובדה שירידת האמון התרחשה באופן דומה אצל בעלי השכלה אקדמית וחסרי השכלה אקדמית מקשה על קבלת הטענה שירידת האמון נגרמה כתוצאה ממתקפה פופוליסטית על בית המשפט.

3. ירידה באמון משני צדי המתרגם הפוליטי

אחת התחזיות המעניינות של לנדוי לגבי המהפכה החוקתית קשורה להשפעתה על אמון הציבור בבית המשפט משני צדי המתרגם הפוליטי. לנדוי טען כך: "כל ביטול של חוק חרות על-ידי בית משפט בעניינים כגון אלה יהפוך את בית המשפט לשותף בכיר במלאכת החקיקה ויעשה את השופטים בני-פלוגתא במחלוקות ציבוריות, כאשר חלק מן הציבור מוחא להם כף וחלקו האחר דוחה את פסיקתם כחד-צדדית ומוטעית מיסודה. כך יגיע בית המשפט לא רק לעימות עם הרוב בכנסת, אלא יאבד לו אותו אמון של כלל הציבור, שהוא תנאי בל יעבור למעמדו ציבורי.⁸² לנדוי מציג כאן טענה מפתיעה. מחד טוען לנדוי כי התערבותו של בית המשפט תוביל לכך שחלק מן הציבור יתמוך בו, וחלק אחר יתנגד לו. מאידך טוען לנדוי שהאמון בבית המשפט של כלל הציבור, הן של תומכי בית המשפט והן של מתנגדיו, ירד. האם ניתן למצוא ראיות לתחזית זו?

כדי לבחון שאלה זו השתמשנו בנתונים ייחודיים הכלולים בסקר בו אנו עושים שימוש. כזכור, הסקר נערך בשנים 1991, 1998, 2008 ו-2018. בכל השנים מלבד שנת 1991, הנשאלים נשאלו במסגרת הסקר לאיזו מפלגה הם הצביעו בבחירות האחרונות. בניתוח שלהלן נתמקד רק במצביעים אשר הצביעו למפלגת הימין המרכזית, הליכוד, ולמפלגת השמאל המרכזית, העבודה (על תולדותיה השונות, כלומר מפלגת ישראל אחת בשנת 1998, מפלגת העבודה בשנת 2008, ומפלגת המחנה הציוני בשנת 2018). הניתוח שלהלן לא יכול את נתוני שנת 1991, מכיוון שעבור שנה זו איננו יודעים את המפלגות בהן תמכו המשיבים. משמעות הדבר היא שנקודת הייחוס שלנו בניתוח תהיה שנת 1998, לאחר התרחשות המהפכה החוקתית, ולא שנת 1991. עם זאת, מכיוון שחלק מהשלכות המהפכה החוקתית לא באו לידי ביטוי במלוא עוצמתם בשנת 1998, לדעתנו ניתן להסיק מסקנות מסוימות מניתוח זה.

ראשית נבחן את תחזיתו של לנדוי כי ביקורת שיפוטית על ידי בית המשפט מובילה לכך שחלק מן הציבור מוחא לו כף וחלקו האחר דוחה את הפסיקה כחד-צדדית ומוטעית מיסודה. כדי לבחון שאלה זו התמקדנו בכל שנת סקר בנפרד, ועבור כל שנה בחנו האם לבוחרי הליכוד יש רמת אמון שונה לעומת בוחרי העבודה. טבלה 5 מציגה רגרסיית ריבועים פחותים (OLS). ברגסיה זו כל תצפית היא משיב לסקר בישראל, שהצביע למפלגת העבודה או לליכוד. המשתנה המוסבר הוא משתנה דמי, המקבל ערך של 1 כאשר משיבים ציינו שיש להם אמון רב בבית המשפט, וערך של אפס אם למשיבים היתה להם מידה פחותה של אמון.

⁸² לנדוי, "כוחו של בית המשפט", לעיל ה"ש 53. ההדגשות אינן במקור.

טור (1) מציג את הנתונים של שנת 1998, טור (2) את נתוני שנת 2008, וטור (3) את נתוני שנת 2018.

המשתנה המסביר הרלוונטי לצורך הניתוח הוא משתנה הדמי Likud, אשר מקבל ערך של 1 כאשר משיבים ציינו שהם תמכו בליכוד בבחירות האחרונות, וערך של אפס אם המשיבים תמכו במפלגת העבודה.

טבלה 5: אמון בבית המשפט בישראל מימין ומשמאל

	confidence in courts		
	1998	2008	2018
	(1)	(2)	(3)
Likud	-0.0325 (0.0433)	-0.160** (0.0710)	-0.150** (0.0664)
confidence in institutions	✓	✓	✓
demographics	✓	✓	✓
Observations	542	261	304
R-squared	0.117	0.262	0.194

Robust standard errors in parentheses

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

confidence in institutions: parliament, business, religious, education
demographics: Jewish, female, age, degree, religiosity

כפי שניתן לראות בטור (1) בטבלה 5, בשנת 1998 לא היה כל הבדל ברמת האמון בבית המשפט של בוחר הליכוד ובוחר העבודה. לעומת זאת, בטור (2) ניתן לראות שבשנת 2008 רמת האמון של בוחר הליכוד בבית המשפט היתה כ-15 אחוז יותר נמוכה מרמת האמון של בוחר העבודה. בטור (3) ניתן לראות שפער זה נשמר בשנת 2018.

העובדה שבמקור בית המשפט לא היווה גורם במחלוקת בין בוחר הליכוד והעבודה, ועם התגברות המהפכה החוקתית נוצר פער גדול ברמת האמון בבית המשפט בין בוחר המפלגות הללו, עולה בקנה אחד עם התחזיות של לנדוי.

כעת נבחן את תחזיתו השנייה של לנדוי, כי ביקורת שיפוטית על ידי בית המשפט מובילה לירידה כללית באמון הציבור בבית המשפט, ולא רק לירידה באמון אצל אלו אשר סברו כי פסיקתו של בית המשפט היא חד-צדדית ומוטעית. כדי לבחון תיאוריה זו בחנו את התפתחות רמת האמון באופן נפרד אצל בוחר הליכוד ובוחר העבודה. טבלה 6 מציגה רגרסיות ריבועים פחותים (OLS). ברגסיה זו כל תצפית היא משיב לסקר בישראל, שהצביע למפלגת העבודה או לליכוד. המשתנה המוסבר הוא משתנה דמי, המקבל ערך של 1 כאשר משיבים ציינו שיש להם אמון רב בבית המשפט, וערך של אפס אם למשיבים היתה להם מידה פחותה של אמון. טורים (1) ו-(2) בטבלה מנתחים את בוחר הליכוד, וטורים (3) ו-(4) מנתחים את בוחר העבודה.

טבלה 6: שינוי באמון בבית המשפט בישראל אצל בוחרים ליכוד ובוחרים עבודה

Dep. Variable:	confidence in courts		Labor	
	Likud			
	(1)	(2)	(3)	(4)
post 1998	-0.304*** (0.0386)		-0.218*** (0.0502)	
2008		-0.298*** (0.0429)		-0.184** (0.0712)
2018		-0.312*** (0.0478)		-0.236*** (0.0574)
confidence in institutions	✓	✓	✓	✓
demographics	✓	✓	✓	✓
Observations	654	654	453	453
R-squared	0.239	0.239	0.181	0.182

Robust standard errors in parentheses

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

confidence in institutions: parliament, business, religious, education

demographics: jewish, female, age, degree, religiosity

כפי שניתן לראות בטור (1) בטבלה 6, ביחס לשנת 1998, שיעור בוחרים הליכוד בעלי אמון רב בבית המשפט ירד בכ-30 אחוז בממוצע. בטור (2) ניתן לראות שירידה זו התרחשה בשנת 2008, ונותרה בעינה בשנת 2018. עד כאן התוצאות אינן מפתיעות.

בטור (3) של בטבלה (6) ניתן לראות ששיעור בוחרים העבודה בעלי אמון רב בבית המשפט ירד בכ-22 אחוז בממוצע. כלומר, התרחשה ירידה דרמטית באמון בבית המשפט לא רק של בוחרים הליכוד, אלא אף של בוחרים העבודה. בטור (4) ניתן לראות שירידה זו התרחשה בשנת 2008, והתחזקה בשנת 2018.

העובדה שירידת האמון התרחשה הן אצל בשמאל והן בימין מתאימה לתחזיתו של לנדוי לגבי השפעת המהפכה החוקתית על אמון הציבור.

4. שינויים דמוגרפיים

הסבר אלטרנטיבי נוסף לירידת האמון בבית המשפט הוא שינויים דמוגרפיים שחלו בישראל מאז תחילת שנות התשעים. בפרט ניתן לטעון כי ירידת האמון נובעת מ"גידול דמוגרפי של קבוצות שאמונן בשפיטה בממוצע נמוך מהממוצע הכללי".⁸³ הטענה היא שהגידול

⁸³ רודנאי, שני וקרמניצר, לעיל ה"ש 66.

הדמוגרפי של האוכלוסיה החרדית והאוכלוסיה הערבית בישראל הוא זה שהוביל לירידת האמון בבית המשפט.

כדי לבחון הסבר אלטרנטיבי זה בחרנו להתמקד באוכלוסיה היהודית החילונית בישראל. במסגרת הסקר נשאלים נשאלו האם הם מתארים את עצמם כ- "דתי באופן קיצוני", "דתי מאוד", "פחות או יותר דתי", "דתי ולא דתי", "פחות או יותר לא-דתי", "מאוד לא דתי" ו- "לא-דתי באופן קיצוני". הגדרנו את האוכלוסיה החילונית כמשיבים אשר תיארו את עצמם כ- "לא-דתי באופן קיצוני" או "מאוד לא דתי".

טבלה 7 מציגה רגרסיית ריבועים פחותים (OLS). ברגרסיה זו כל תצפית היא משיב לסקר בישראל. המשתנה המוסבר הוא משתנה דמי, המקבל ערך של 1 כאשר משיבים ציינו שיש להם אמון רב בבית המשפט, וערך של אפס אם למשיבים היתה להם מידה פחותה של אמון.

טבלה 7: שינוי באמון בבית המשפט בישראל בעקבות המפכה החוקתית אצל יהודים חילונים ואצל יתר האוכלוסיה

Dep. Variable:	confidence in courts	
	(1)	(2)
Jewish&secular	-0.0810** (0.0381)	-0.0724* (0.0381)
post 1995	-0.251*** (0.0222)	
post 1995×Jewish&secular	0.0932** (0.0392)	
1998		-0.139*** (0.0254)
2008		-0.336*** (0.0250)
2018		-0.321*** (0.0280)
1998×Jewish&secular		0.111** (0.0457)
2008×Jewish&secular		0.0941* (0.0492)
2018×Jewish&secular		0.0703 (0.0483)
confidence in institutions	✓	✓
demographics	✓	✓
Observations	3,957	3,957

R-squared	0.192	0.219
Robust standard errors in parentheses		
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		
confidence in institutions: parliament, business, religious, education		
demographics: Jewish, female, age, degree, religiosity		

כפי שניתן לראות בטור (1) בטבלה 7, באופן מפתיע אנו מוצאים שרמת האמון של יהודים חילונים היא נמוכה בשמונה אחוז מיתר האוכלוסיה. לצד זאת, בעוד שבעקבות המהפכה החוקתית האמון של יתר האוכלוסיה בבית המשפט ירד בכ-25 אחוז, האמון של יהודים חילונים ירד בכ-16 אחוז (כ-9 אחוז פחות מיתר האוכלוסיה).

בטור (2) של טבלה 7 ניתן לראות שהפער בירידת האמון בין יהודים חילונים ליתר האוכלוסיה שראינו בטור (1) נובע מפער בתזמון הירידה. בשנים 1998 ו-2008 ירידת האמון בבית המשפט של יהודים חילונים היתה נמוכה בכ-10 אחוז לעומת הירידה ביתר האוכלוסיה. אך עד שנת 2018 הפער הזה נסגר, ובסך הכל ביחס לשנת 1991 האמון בבית המשפט בשנת 2018 היה נמוך בכ-32 אחוז, הן אצל יהודים חילונים והן אצל יתר האוכלוסיה.

5. השפעת הרשתות החברתיות

ישנה עמדה רווחת לפיה הגורם הדומיננטי לירידה האמון בבית המשפט הוא שיח הרשתות החברתיות.⁸⁴ עמדה זו קיבלה לאחרונה תמיכה מנשיאת בית המשפט העליון בדימוס דורית בייניש, אשר טענה כי "כל מי שמסתובב בקרב הציבור הרחב שאינו מוסת, שאינו מקבל את התוכן המופץ ברשתות החברתיות, יתפלא כמוני לראות עד כמה גם היום יש אמון ברחוב הישראלי והערכה רבה לבית המשפט".⁸⁵

הרשתות החברתיות בתצורה הנוכחית שאנו מכירים הפכו לגורם דומיננטי לקראת שנת 2010. רשת פייסבוק נפתחה לציבור ב-2006, וממשק ישראלי בעברית החל לפעול רק לקראת שנת 2010.⁸⁶ רשת טוויטר הציגה ממשק בעברית רק בשנת 2012.⁸⁷ הנתונים שהצגנו מצביעים על כך שהירידה באמון החלה בעקבות המהפכה החוקתית, והרבה לפני שהרשתות החברתיות פעלו בישראל.

⁸⁴ עמיחי כהן מלחמות הבג"ץ – המהפכה החוקתית ומהפכת הנגד 231-233 (2020); וראו את תגובת אביעד גליקמן לנתוני סקר גלובס: "צריך להוסיף גם את הרשתות החברתיות, שנהיו מאוד דומיננטיות ואנשים צורכים בהן את החדשות. יש שם כמות של דברי בלע, שנאה ופייק ניוז. פעם יכולנו להגיב על כל ידיעה, אבל היום כמות הפייק שמופץ היא מטורפת. סיפורים שמיוצרים בידי אנשים שלא מכירים את העובדות ומחלילים לציבור." ענת ביין לובוביץ' "מהו חלקה של התקשורת בשחיקת האמון בבית המשפט? גלובס (8.11.2019) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001306423>.

⁸⁵ דורית בייניש "אמון הציבור במערכת המשפט – הרצאה בכנס השנתי לזכרו של אמנון ליפקין-שחק" - ICON-S-IL Blog (27.6.2021).

⁸⁶ נועה פרג "חדשות טובות ל-511 אלף גולשים ישראליים: פייסבוק העלתה גרסה בעברית" מאקו (15.9.2009) <https://www.mako.co.il/nexter-archive/Article-3daf698c23af11006.htm>.

⁸⁷ עומר כביר "בשורה למציצים בישראל: טוויטר מציע ממשק בעברית" כלכליסט (06.03.2012) <https://www.calcalist.co.il/internet/articles/0,7340,L-3564444,00.html>

דרך נוספת לבחון את השפעת הרשתות החברתיות על האמון בבית המשפט היא באמצעות נתונים על שימוש ברשתות החברתיות. כדי לבחון שאלה זו השתמשנו בנתונים ייחודיים הכלולים בסקר בו אנו עושים שימוש. כזכור, הסקר נערך בשנים 1991, 1998, 2008 ו-2018. בסקר שנערך בישראל בשנת 2018 הנשאלים נשאלו אם יש להם חשבון פייסבוק פעיל, כאשר המראיין הבהיר כי הכוונה לחשבון פייסבוק אליו הנשאל נכנס לפחות פעם אחת בחודש האחרון. לכ-50% מהנשאלים היה חשבון פייסבוק פעיל בשנת 2018. טבלה 8 מציגה רגרסיית ריבועים פחותים (OLS). ברגרסיה זו כל תצפית היא משיב לסקר בישראל בשנת 2018. המשתנה המוסבר הוא משתנה דמי, המקבל ערך של 1 כאשר משיבים ציינו שיש להם אמון רב בבית המשפט, וערך של אפס אם למשיבים היתה מידה פחותה של אמון. המשתנה המסביר הרלוונטי לצורך הניתוח הוא משתנה הדמי facebook account אשר מקבל ערך של 1 אם משיבים ציינו שיש להם חשבון פייסבוק פעיל, וערך של אפס אם המשיבים ציינו שאין להם חשבון פייסבוק פעיל.

טבלה 8: שימוש ברשתות חברתיות ואמון בבית המשפט בישראל

Dep. Variable:	confidence in courts		
	(1)	(2)	(3)
facebook account	-0.00364 (0.0338)	-0.0302 (0.0360)	-0.0154 (0.0352)
confidence parliament			0.192*** (0.0531)
confidence business			0.0953** (0.0434)
confidence religious			0.108** (0.0477)
confidence education			0.207*** (0.0379)
Jewish		-0.0610 (0.0449)	-0.0592 (0.0420)
female		-0.0912*** (0.0353)	-0.0535 (0.0343)
age		0.000778 (0.00105)	0.00173* (0.000972)
degree		0.0468 (0.0355)	0.0290 (0.0343)
religiosity		-0.0274*** (0.0101)	-0.0325*** (0.00967)
Observations	1,189	1,127	1,007
R-squared	0.000	0.023	0.156

Robust standard errors in parentheses

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

כפי שניתן לראות בטור (1) בטבלה 8, אין כל קשר מובהק מבחינה סטטיסטית בין ארון בבית המשפט לבין שימוש בפייסבוק, כאשר משתנה זה נכלל כמשתנה מסביר יחיד. בטור (2) אנו כוללים משתני בקרה דמוגרפיים, אך גם כאשר משתנים אלה נכללים אין כל קשר מובהק מבחינה סטטיסטית בין ארון בבית המשפט לבין שימוש בפייסבוק. בטור (3) אנו כוללים גם את הארון של המשיבים במוסדות אחרים כמשתני בקרה. עדיין אין כל קשר מובהק מבחינה סטטיסטית בין ארון בבית המשפט לבין שימוש בפייסבוק.

העובדה שחלק משמעותי מירידת הארון בבית המשפט התרחשה לפני כניסתו של הרשתות החברתיות לישראל, והעובדה שלא נמצא כל קשר בין שימוש ברשתות החברתיות לבין ארון בבית המשפט, מקשות על קבלת הטענה שירידת הארון נגרמה כתוצאה מהרשתות החברתיות.

6. שידורי ערוץ 2

עוד הסבר אלטרנטיבי לירידת הארון בבית המשפט הוא כי "כניסתו לזירה של ערוץ 2 בשנת 1993 היתה סיבה מרכזית לכרסום בתדמית המיתית של בית-המשפט העליון, שהקנתה למוסד את הארון הציבורי הגבוה שלו זכה."⁸⁸ הטענה היא כניסת הערוץ המסחרי גרמה לשינוי בסיקור בית המשפט, מסיקור ממלכתי מרוחק לסיקור שהדגיש שיקולים אישיים ופוליטיים, ושינוי זה של הסיקור של בית המשפט בערוץ 2 השפיע גם על הסיקור של בית המשפט בערוץ 1. השינוי בסגנון הסיקור של בית המשפט במסגרת שידורי הטלוויזיה הוא זה שגרם לירידה כה משמעותית בארון הציבור בבית המשפט.

כדי לבחון טענה זו ניצלנו מציאות ייחודית ביחס לבעלות על מכשירי טלוויזיה בישראל. "כשהוקמה הטלוויזיה הישראלית ב-1968, אסרו רבנים חרדים על הצפייה בה בטענה כי תכניה אינם מתאימים מבחינה מוסרית [...] בשנת 2007 היו רק 33 אחוז מהתושבים בבני ברק בעלי מכשירי טלוויזיה לעומת רוב הערים האחרות, שבהן מספר בתי האב שהיה בהם מקלט טלוויזיה נע בין 82 אחוז באשדוד למאה אחוז בראשון לציון."⁸⁹ סקר אחר משנת 2004 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בערים עם אוכלוסיה של בין מאה למאתיים אלף תושבים, הראה כי בכל הערים למעט בני-ברק שיעור הבעלות על טלוויזיה היה מעל 90%, ובבני ברק שיעור הבעלות היה 35%.⁹⁰

⁸⁸ אור בסוק "המהפכה הפרסונאלית: על התנפצות תדמיתו המיתית של בית-המשפט העליון" העין השביעית Or Bassok "The Israeli Supreme Court's Mythical Image-A Death of a Thousand Sound Bites." 39 Mich. St. Int'l L. Rev. (2014) 23.

⁸⁹ יואל כהן, "עידן המידע והזהות החרדית הדתית" קשר 44, 3, 5 (2013).

⁹⁰ סקר הוצאות משק הבית (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2004). ראו בעמ' 115, לוח 15: בעלות על מוצרים בני קיימה בערים בנות 199,999-100,000 תושבים. https://www.cbs.gov.il/he/publications/DocLib/2004/expenditure_survey04/pdf/h_print.pdf

אם אכן שידורי הטלוויזיה הם שגרמו לירידת האמון בבית המשפט נצפה שהאמון בבית המשפט ירד אצל קבוצות אוכלוסיה חשופות לשידורי טלוויזיה יותר מאשר אצל קבוצות אוכלוסיה שאינן חשופות לשידורי טלוויזיה. במילים אחרות, נצפה לראות ירידת אמון גדולה יותר אצל האוכלוסיה שאינה חרדית, שבבעלותה מכשירי טלוויזיה, מאשר אצל האוכלוסיה החרדית, שנחשפה פחות לשידורי הטלוויזיה של ערוץ 2.

כזכור, במסגרת הסקר נשאלו האם הם מתארים את עצמם כ- "דתי באופן קיצוני", "דתי מאוד", "פחות או יותר דתי", "דתי ולא דתי", "פחות או יותר לא-דתי", "מאוד לא דתי" ו-"לא-דתי באופן קיצוני". הגדרנו את האוכלוסיה החרדית כמשיבים אשר תיארו את עצמם כ- "דתי באופן קיצוני" או "דתי מאוד".⁹¹

טבלה 9 מציגה רגרסיית ריבועים פחותים (OLS). ברגרסיה זו כל תצפית היא משיב לסקר בישראל. הניתוח מתמקד במשיבים יהודים בלבד. המשתנה המוסבר הוא משתנה דמי, המקבל ערך של 1 כאשר משיבים ציינו שיש להם אמון רב בבית המשפט, וערך של אפס אם למשיבים היתה להם מידה פחותה של אמון.

טבלה 9: שינוי באמון בבית המשפט בישראל בעקבות המפכה החוקתית אצל יהודים חרדים ואצל יתר האוכלוסיה היהודית

Dep. Variable:	confidence in courts	
	(1)	(2)
very religious	-0.102*	-0.1000*
	(0.0569)	(0.0569)
post 1995	-0.219***	
	(0.0199)	
post 1995×very religious	-0.0137	
	(0.0574)	
1998		-0.0665***
		(0.0231)
2008		-0.332***
		(0.0243)
2018		-0.324***
		(0.0259)
1998×very religious		-0.211***
		(0.0654)
2008×very religious		0.115*
		(0.0623)
2018×very religious		0.111*

⁹¹ הממצא המרכזי בניתוח שלהלן, על פיו בעקבות המהפכה החוקתית האמון בבית המשפט ירד בצורה דומה בקרב האוכלוסיה היהודית החרדית ובקרב האוכלוסיה היהודית שאינה חרדית, אינו משתנה גם אם נגדיר את האוכלוסיה החרדית כמי שהגדיר עצמו "דתי באופן קיצוני" בלבד.

		(0.0678)
confidence in institutions	✓	✓
Demographics	✓	✓
Observations	3,427	3,427
R-squared	0.199	0.239

Robust standard errors in parentheses

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

confidence in institutions: parliament, business, religious, education

demographics: Jewish, female, age, degree, religiosity

כפי שניתן לראות בטור (1) בטבלה 9, אנו מוצאים שרמת האמון של יהודים חרדים היא נמוכה בעשרה אחוזים מיתר האוכלוסיה היהודית. כלומר, הניתוח לוקח בחשבון את העובדה שרמת האמון של חרדים בבית המשפט היא מלכתחילה נמוכה יותר. בנוסף, בעקבות המהפכה החוקתית האמון של האוכלוסיה היהודית ירד בכ-21 אחוז, אך לא היה כל הבדל מובהק מבחינה סטטיסטית בין ירידת האמון בקרב האוכלוסיה היהודית החרדית ובקרב האוכלוסיה היהודית שאינה חרדית. כלומר, האמון בבית המשפט ירד בצורה דומה בקרב האוכלוסיה היהודית החרדית ובקרב האוכלוסיה היהודית שאינה חרדית.

העובדה שבעקבות המהפכה החוקתית ירידת האמון בבית המשפט התרחשה באופן דומה הן בקרב האוכלוסיה בה שיעור הבעלות על מכשירי טלוויזיה גבוה, והן בקרב האוכלוסיה בה שיעור הבעלות על מכשירי טלוויזיה נמוך, מקשה על קבלת הטענה שירידת האמון נגרמה כתוצאה משידורי הטלוויזיה.

בטור (2) של טבלה 9 ניתן לראות שלמרות שירידה באמון בבית המשפט היתה דומה בקרב האוכלוסיה היהודית החרדית ובקרב האוכלוסיה היהודית שאינה חרדית, היא התרחשה בתזמון שונה. בקרב האוכלוסיה היהודית שאינה חרדית האמון בבית המשפט ירד בכ-7 אחוזים בין שנת 1991 לשנת 1998. לעומת זאת, בשנים האלה בקרב האוכלוסיה היהודית החרדית האמון ירד ב-28 אחוז (7 אחוזים ועוד 21 אחוזים). בשנים 2008 ו-2018 ירידת האמון בקרב האוכלוסיה היהודית שאינה חרדית היתה גדולה יותר מירידת האמון בקרב האוכלוסיה היהודית החרדית, וירידה גדולה זו הדביקה את ירידת האמון שהתרחשה קודם לכן בקרב האוכלוסיה היהודית החרדית.

העובדה שבין שנת 1991 לשנת 1998, בשנים בהם ערוץ 2 חדר לשוק, ושינה לכאורה את סגנון הסיקור התקשורתי של בית המשפט, הירידה באמון בבית המשפט היתה הרבה יותר גדולה בקרב האוכלוסיה בה שיעור הבעלות על מכשירי טלוויזיה נמוכה, מקשה גם היא על קבלת הטענה שירידת האמון נגרמה כתוצאה משידורי הטלוויזיה.⁹²

⁹² כמובן, ייתכן שירידת האמון המוקדמת בבית המשפט בקרב הציבור החרדי נבעה מפסקי דין שנתפסו כאנטי-חרדיים. אך אם כך הדבר הרי שמדובר בתופעה שהיא כשלעצמה סותרת את טענתו של אור בסוק. כזכור, אור בסוק ביקש לטעון שהאמון בבית המשפט ירד לא בתגובה לפסקי הדין של בית המשפט, אלא כתוצאה מגורם שאינו קשור כלל לפסקי הדין – הסיקור המשפטי בערוץ 2.

7. אמון בבתי משפט ואמון בבית המשפט העליון

הנתונים בהם אנו עושים שימוש במאמר כוללים תשובות של משיבים לגבי מידת האמון שיש להם ב"בתי המשפט ומערכת המשפט". היתרון המרכזי בנתונים אלה הוא שהם מתחילים בשנת 1991, כלומר לפני המהפכה החוקתית. אך מכיוון ששאלה זו אינה מתמקדת בבית המשפט העליון, עשוי להתעורר החשש שהשאלה אותה אנו בוחנים אינה קשורה לאמון שיש לאנשים בבית המשפט העליון.

כדי להתמודד עם החשש הזה אנו משתמשים בנתונים משני סקרים שנערכו בשנים 1999 ו-2000 על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה.⁹³ בסקרים אלה משיבים נשאלו "באיזו מידה אתה נותן אמון בכל אחד מהאנשים או המוסדות הבאים?" רשימת המוסדות בסקר כללה בנפרד, הן את "בתי המשפט" והן את "בית המשפט העליון". לפיכך, ניתן להשתמש בנתונים אלו כדי לבחון האם יש קשר בין האמון בבתי המשפט לאמון בבית המשפט העליון. כדי לנתח את הנתונים בסקרים אלו קודדנו את תשובות המשיבים לשאלה. ערך תשובה גדול יותר משקף מידה רבה יותר של אמון במוסד: 4 מייצג "במידה רבה", 3 מייצג "במידה מסוימת", 2 מייצג "במידה מועטה" ו-1 מייצג "בכלל אין לי אמון".

טבלה 9 מציגה רגרסיית ריבועים פחותים (OLS). ברגרסיה זו כל תצפית היא משיב לסקר בישראל. המשתנה המוסבר הוא רמת האמון של המשיב בבית המשפט העליון. המשתנה המסביר הוא רמת האמון של המשיב בבתי המשפט. בטור (1) אנו עושים שימוש בנתוני הסקר של שנת 1999, ובטור (2) אנו עושים שימוש בנתוני הסקר של שנת 2000.

טבלה 9: אמון בבתי משפט ואמון בבית המשפט העליון

Dep. Variable:	confidence in the supreme court	
	1999	2000
	(1)	(2)
confidence in courts	0.605*** (0.0270)	0.637*** (0.0289)
Observations	985	982
R-squared	0.418	0.418

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

כפי שניתן לראות בטבלה 9, הן בטור (1) והן בטור (2) אנו מוצאים מתאם חזק מאוד בין אמון בבתי המשפט לבין אמון בבית המשפט העליון. המתאם הוא מובהק מבחינה סטטיסטית ומשמעותי מבחינת גודלו.

משמעות הממצא בטבלה 9 היא שיש קשר חזק בין האמון בבתי המשפט לאמון בבית המשפט העליון. לאור זאת קשה לקבל את הטענה שהשאלה אותה אנו בוחנים אינה קשורה לאמון שיש לאנשים בבית המשפט העליון בישראל.

⁹³ מדד הדמוקרטיה של ישראל לשנת 1999 ומדד הדמוקרטיה של ישראל לשנת 2000.

8. אירועים שהתרחשו לפני המהפכה החוקתית

מאמר זה קושר בין המהפכה החוקתית שהתרחשה באמצע שנות התשעים של המאה העשרים, לבין הירידה באמון בבית המשפט. הסבר אלטרנטיבי לממצאים שלנו הוא שירידת האמון בבית המשפט אינה מהווה תגובה למהפכה החוקתית, אלא היא תגובה לשינויים משפטיים אחרים שהתרחשו בשנות השמונים של המאה העשרים בתחום המשפט הציבורי. מבין שינויים אלה ניתן לציין למשל את ביטול דרישת העמידה ועילת אי-השפיטות, ואת השינוי בשימוש בעילת הסבירות.⁹⁴

אף שניתן לראות את המהפכה החוקתית כחלק מתהליך נרחב של שינויים אשר העצימו באופן ניכר את שיקול דעתו של בית המשפט ואת יכולתו להתערב בשלל תחומים, המהפכה החוקתית מהווה נקודת ציון עצמאית ושונה מיתר התהליך. במסגרת המהפכה החוקתית בית המשפט הציב את עצמו בראש הפירמידה הנורמטיבית, ובכך שינה באופן דרמטי את מבנה השלטון בישראל והגביל את היכולת של הכנסת להתמודד עם הסמכויות שנטל. אין אף בית משפט בעולם שבהחלטה אחת יצר חוקה, ולקח לעצמו את הכוח לפסול חוקים שאינם עומדים בתנאי החוקה שהוא יצר. ברק הכיר בכך באמרו: "המעשה שאנחנו עשוינו בפסק דין המזרחי אנלוגי במובן מסוים למרבורי נגד מדיסון. במובן מסוים הוא אפילו יותר קשה. אם אתה קורא לזה אקטיוויזם, אנחנו היינו יותר אקטיוויסטים. זאת משום שבארצות הברית היה כבר מסמך שנקרא חוקה. אצלנו עד היום אין מסמך הנקרא חוקה".⁹⁵ בהתאם, ברק סבר כי "פסק הדין החשוב ביותר של בית המשפט העליון הוא בנק המזרחי".⁹⁶

למרות שהנתונים המוקדמים ביותר בדבר אמון הציבור הם מתחילת שנות התשעים ניתן למצוא תמיכה אמפירית בטענה שהמהפכה החוקתית שונה מבחינה איכותית מהשינויים במשפט הציבורי שהתרחשו בשנות ה-80. כפי שצוין, מחקר מקיף שנערך ב-1991, לאחר עשור של אקטיביזם בתחומי המשפט המינהלי, הצביע על אמון גבוה מאוד בבית המשפט.⁹⁷ עובדה זו מקשה על קבלת הטענה כי השינויים במשפט הציבורי שהתרחשו בשנות ה-80 הם אלה שהובילו לירידה באמון בבית המשפט והיא תומכת בתאוריית שמזהה את קיומו של מאגר של רצון טוב. האמון בבית המשפט נותר גבוה למרות התערבות של בית המשפט בנושאים ציבוריים והתנגדות פוליטית לשינויים שהטמיע. נראה כי רק לאחר המהפכה החוקתית נסדק המאגר והאמון החל לרדת בהדרגה בקרב כלל הציבור.

כזכור, בסיס הנתונים בו אנו עושים שימוש כולל נתונים על 40 מדינות, אך לא בכל שנה הסקר נערך בכל 40 המדינות. תרשים 4 מציג את שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט בכל המדינות שנסקרו בשנת 1991. כפי שניתן לראות, ביחס למדינות אחרות, בשנת

⁹⁴ לעניין השפיטות והעמידה ראו עניין **רסלר** לעיל ה"ש 48. לעניין הסבירות ראו בג"ץ 389/80 **דפי זהב נ' רשות השידור**, פ"ד לה (1) 421 (1980). וראו גם יואב דותן "שני מושגים של ריסון וסבירות" **משפטים** נא 673 (2022) ו Rivka Weill, *The Strategic Common Law Court of Aharon Barak and its Aftermath: On Judicially-led Constitutional Revolutions and Democratic Backsliding*, 14 L. & ETHICS HUM. RTS. 227, 240 (2020).

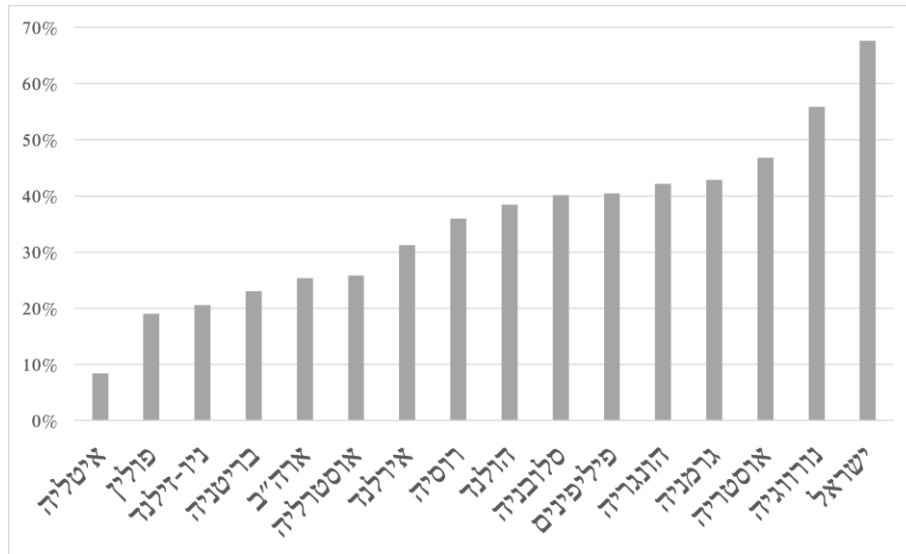
⁹⁵ ארי שביט, "אהרן ברק, אורח מודאג." הארץ, 9.4.2008. <https://www.haaretz.co.il/misc/1.1317752>.

⁹⁶ שם.

⁹⁷ גד ברזילי, אפרים יער-יוכטמן וזאב סגל **בית המשפט העליון בעין החברה הישראלית** 127-129 (1994).

רמת האמון בבית המשפט בישראל היתה הגבוהה ביותר. עובדה זו עולה בקנה אחד עם ממצאי המחקר שהוזכר לעיל, וגם היא מקשה על קבלת הטענה כי השינויים במשפט הציבורי שהתרחשו בשנות ה-80, כלומר לפני עריכת הסקר בשנת 1991, הם אלה שהובילו לירידה באמון בבית המשפט.

תרשים 4: אמון בבית המשפט במדינות שונות בשנת 1991



ו. השלכות

עד כה עמדנו על קיומה של ירידה באמון והצבענו על הקשר בינה לבין הרחבת שיקול הדעת השיפוטי וכניסת בית המשפט לתחומים פוליטיים ששיאם במהפכה החוקתית. בחלק האחרון של המאמר נצביע על ההשלכות המעשיות של הירידה באמון. ההשלכות של ירידת האמון שחזה לנדוי באות לידי ביטוי בשלושה תחומים מרכזיים. ראשית, ניתן לזהות ניסיונות גוברים לשינוי שיטת בחירת השופטים. שנית, ניתן להצביע על התגברות הקריאות לאי ציות לפסקי דין. ולבסוף, ניתן לצפות כי המשך הרחבת שיקול הדעת השיפוטי לתחומים שנתפסו בעבר כפוליטיים ומחוץ לסמכות בג"ץ תוביל לירידה נוספת באמון. כתגובה שיפוטית לכך ניתן לזהות שימוש מתרחב בדוקטרינות כמו השפיטות המוסדית. שתי ההשלכות הראשונות נזכרו אצל לנדוי כתחזית ואזהרה מפני הצפוי לאור ההחלטה של השופטים להתערב גם בנושאים פוליטיים. כיום, בדיעבד ניתן לראות את התממשותן המלאה או החלקית של תחזיותיו, ולהעריך כי הרחבת שיקול הדעת השיפוטי תחמיר את הירידה באמון ואת השלכותיה.

1. שינוי שיטת בחירת השופטים

לנדוי חזה כי הגברת המעורבות השיפוטית בהכרעות פוליטיות שבמחלוקת ציבורית תביא בהכרח לירידת האמון ותוביל לשינוי מנגנון בחירת השופטים והפיכת הליך המינוי

לפוליטי⁹⁸: "המחיר [...] יהיה כבד והוא גלוי וידוע מראש: ירידת בית המשפט לזירת מחלוקות פוליטיות המפלגות את הציבור וכתוצאה מזה כרסום באמון שהציבור הנאמן למדינה, על כל שכבותיו, רוחש לבית המשפט, אותו אמון שהוא לכל הדעות יסוד מוסד למעמדה של מערכת בתי המשפט במדינה ובראשה בית המשפט העליון, וגם פוליטיזציה של תהליך בחירת השופטים."⁹⁹

במקום אחר עמד על כך ביתר פירוט: "תוצאה נוספת של חוקה נוסח ארצות הברית תהיה מתן חשיבות פוליטית ממדרגה ראשונה להרכב של בתי המשפט, שכן אלה יוכלו לבטל חוקים של הכנסת. הדבר יביא בהכרח לידי ניסיונות פסולים לשנות את ההסדרים הקיימים לבחירת שופטים, תוך מגמת פוליטיזציה גוברת של תהליך המינויים."¹⁰⁰

לפוליטיזציה של תהליך בחירת השופטים שני מובנים שונים. במישור הראשון, היא מעודדת עיסוק בעמדות האישיות של מועמדים לשפיטה וקידום. מרגע שבית המשפט פועל בשדה הפוליטי ניתן משקל מכריע לעמדותיהם הפוליטיות של השופטים. לצד זאת, פוליטיזציה של השפיטה מעודדת נבחרי ציבור לפעול לשינוי שיטת מינוי השופטים. ככול שעבודת השופטים מושפעת מהעמדות הפוליטיות שלהם מתחזקת הדרישה לאימוץ שיטה פוליטית לבחירת שופטים. בהקשר הישראלי המשמעות היא שינוי שיטת בחירת השופטים לשיטה שבה נבחרו הציבור שולטים במינוריים במטרה לבחור שופטים שערכיהם משקפים את יחסי הכוחות בציבור.

כפי שהסביר לנדוי: "אנחנו אולי מסונוורים קצת מהשמות הגדולים של שופטי בית המשפט העליון של ארצות הברית כמו הולמס, ברנדיס וקרדוזו. אך הבה נבחן את אשר התרחש שם. זקני השופטים, החל בג'ון מרשל הגדול, הראשון, וטייני שבא אחריו, וכלה בוורן וברגר, כולם נבחרו בתור פוליטיקאים, בעלי דעות פוליטיות מאוד ברורות בשאלות השנויות במחלוקת. הם נבחרו בתור שכאלה, עלידי נשיאי ארצות הברית, שייצגו תפיסה פוליטית מסוימת."¹⁰¹

כפי שלנדוי צפה, ירידת האמון הובילה לדרישה לשינוי שיטת מינוי השופטים והגברת הרכיב הפוליטי שבמינויים. מאז המהפכה החוקתית נעשו כמה ניסיונות לשינוי שיטת מינוי השופטים במטרה להגביר את כוחם של הפוליטיקאים בוועדה לבחירת שופטים, ואף נערך שינוי בפועל. במקביל, העיסוק בעמדות הפוליטיות של השופטים שעומדים לבחירה והאג'נדות שהם מבקשים לקדם גבר כפי שנראה להלן.

החוק הישראלי קובע ששופטים מתמנים בידי ועדה שכוללת תשעה חברים: נשיאת בית המשפט העליון ושני שופטים נוספים, שני נציגים של לשכת עורכי הדין, שני שרים ושני חברי כנסת.¹⁰²

אחרי המהפכה החוקתית היו מי שהציעו לאמץ בישראל מודל קונטיננטאלי של בית משפט לחוקה ובו שופטים שנבחרים על ידי הציבור ומייצגים את ערכיו.¹⁰³ בפועל הצעותיהם

⁹⁸ לנדוי "מחשבות", לעיל ה"ש 59, עמ' 422.

⁹⁹ שם.

¹⁰⁰ משה לנדוי "רב שיח: חוקה לישראל האם ומתי" **עיוני משפט** יא 27 (1987).

¹⁰¹ שם.

¹⁰² ס' 4 לחוק-יסוד: השפיטה; ס' 6 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

¹⁰³ קלוד קליין "ביתדין לחוקה: שלא כצעתה!" **מחקרי משפט** יט 497, 498 בה"ש 5 (2003).

לא זכו לתמיכה פוליטית ונבלמו.¹⁰⁴ אולם הערכתו של לנדוי התממשה וכינוסי הוועדה לבחירת שופטים הפכו לעניין פוליטי. העיסוק באג'נדות של השופטים שעומדים לבחירה גבר והן השופטים והן נבחרי הציבור מנעו את כינוסה כאשר הדבר קידם את האינטרסים שלהם. כך לדוגמא ביקש אהרן ברק למנוע את כינוסה של הוועדה כאשר ציפי לבני ביקשה להביא למינויה של רות גביון בטענה למחסף בזמן בחירות לאחר שפסל את האג'נדה שלה.¹⁰⁵

כאשר מונה דניאל פרידמן לשר המשפטים הוא פעל לשינוי מנגנון בחירת השופטים. ראשית, הוא ביטל פרקטיקה שעקפה את עבודת הוועדה וביטל נוהג של מינוי שופטים זמניים לבית המשפט העליון. באותם ימים המינויים הזמניים היו הדרך העיקרית להתמנות לבית המשפט העליון, כאשר רק מי "שהוכיח את עצמו" במינוי זמני שהתבצע ללא דיון בוועדה בה חברים הפוליטיקאים, עלה לבחירה רשמית למינוי קבע בוועדה. בכך קנו השופטים אפשרות לסיון מועמדים בטרם יונחו שמותיהם בפני נבחרי הציבור.¹⁰⁶

שינוי חשוב יותר הושלם ב-2008, במקביל לנקודת השפל באמון הציבורי בבית המשפט, כאשר התקבל תיקון חקיקה ששינה את שיטת מינוי השופטים לבית המשפט העליון.¹⁰⁷ עד אז מונו שופטים לבית המשפט העליון ברוב רגיל של חמישה חברים לפחות מקרב הוועדה. רוב של חמישה העניק עדיפות מובנת לאגף המקצועי בוועדה שנהנה מרוב אוטומטי שכלל שלושה שופטים ושני נציגי לשכת עורכי הדין שפעלו בדרך כלל באופן מתואם. התיקון קבע כי בחירת שופטים לבית המשפט העליון דורשת רוב של שבעה מתשעת חברי הוועדה. כתוצאה מכך שיטת המינוי מחייבת שיתוף פעולה בין נבחרי הציבור לנציגים המקצועיים בוועדה. השופטים צריכים להשיג תמיכה של שנים מנבחרי הציבור לצורך מינוי, אך מנגד מעניק התיקון לשופטים וטו על המינויים. כדי להגיע לרוב של שבעה תומכים יש צורך לפחות בקול אחד של שופט או שני קולות של נבחרי ציבור.

מאז 2008 לא נעשו שינויים נוספים בחקיקה המסדירה את שיטת מינוי השופטים. אך למרות שלא התרחש שינוי בפועל, הצעות חוק רבות לשינוי המצב הקיים מונחות על שולחן הכנסת בתדירות שהולכת וגדלה, ודרישה פוליטית לשינוי מנגנון הבחירה והרחבת המשקל של נבחרי הציבור בבחירת השופטים הולכת ומתגברת.¹⁰⁸

¹⁰⁴ שם. וראו גם אהרן ברק "בית המשפט העליון כבית המשפט לחוקה" משפט וממשל 315 (2003).

¹⁰⁵ נועם שרביט ואיתי גודר "בסוף השר יתחלף" גלובס (1.12.2005) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000035225>; שני מזרחי "ברק: מתנגד למינוי גביון כי יש לה אג'נדה" ynet (11.11.2005).

¹⁰⁶ אריאל בנדור, זאב סגל עושה הכובעים: דין ודברים עם אהרן ברק 69-70 (2009).

¹⁰⁷ הצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 55), התשס"ח-2008, ה"ח 239.

¹⁰⁸ שי-ניצן כהן, שמעון נטף ואביעד בקשי "בחירת שופטים לבתי משפט חוקתיים – מחקר השוואתי" נייר מדיניות 55 (פורום קהלת, 2019); דניאל פרידמן "מי בוחר את השופטים ובאיזה רוב" Ynet (6.11.2016) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4875078,00.html> ("השיטה לבחירת שופטים, ומעורבות השופטים בה טעונה בחינה מחדש נוכח שינוי צביונו של בית המשפט העליון ומעורבותו בנושאים פוליטיים ובפסילת חוקי הכנסת"). לדוגמאות עדכניות ראו: הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון – מינוי שופטים לבית המשפט העליון וקציבת כהונתם), פ/2343/23; הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון – הרכב הוועדה לבחירת שופטים), פ/3544/20; הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון – הגבלת כהונת שופט בית המשפט העליון), פ/4009/20; הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון – הגבלת כהונתם של שופטי בית המשפט העליון), פ/4203/20; הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון – בחירת נשיא בית המשפט העליון בידי הכנסת), פ/4529/20.

במרץ 2022 הודיעו שר המשפטים גדעון סער ונשיאת בית המשפט העליון אסתר חיות כי החליטו לשנות את כללי הוועדה לבחירת שופטים ולקבוע כי הריאיון שיעברו המועמדים לשפיטה בבית המשפט העליון על ידי חברי הוועדה לבחירת שופטים ישודר בשידור חי החל משנת 2023.¹⁰⁹ שר המשפטים סער הסביר כי המהלך נועד לחיזוק אמון הציבור במערכת: "המרכיב הפומבי בהליך הבחירה והשקיפות שלו יתרמו משמעותית להגברת אמון הציבור בהליך הבחירה לערכאת השיפוט העליונה שלנו. מעמדו של בית המשפט העליון, העובדה כי הכרעותיו מהוות תקדים מחייב למערכת השיפוטית כולה והיקף עיסוקו בנושאים בעלי חשיבות ציבורית מבססים את הצורך במימד פומבי בחלק מהליך הבחירה".¹¹⁰

כחלק מהניסיונות לעצב מחדש את שיטת מינוי השופטים ניתן להצביע גם על הביקורת הציבורית כלפי שיטת הסניוריטי למינוי נשיא לבית המשפט העליון. על פי חוק מתמנה נשיא בית המשפט העליון בידי הוועדה לבחירת שופטים אך בפועל המינוי נעשה על פי שיטת הסניוריטי כאשר רק המועמד הוותיק מניח את שמו לבחירה. הביקורת שספגה שיטת הסניוריטי הגיעה לשיאה בדיון מיוחד בדבר הצורך בשינוי שיטת בחירת נשיא בית המשפט העליון שנערך בכנסת לפני בחירתה של הנשיאה חיות לתפקיד בשנת 2017.¹¹¹

הצורך בשינוי שיטת המינוי נוכח בשיח הציבורי ומוצג ככלי ליצירת איזון בין הרשויות. כך לדוגמא התבטאו חברי הכנסת קרעי מהליכוד ושקד ממפלגת ימינה בתגובה לפסק הדין בעניין שפיר בו נקבע כי בית המשפט יכול להתערב אפילו בחקיקת יסוד.¹¹² קרעי קרא להקמת בית משפט לחוקה: "בג"צ הוכיח היום את טענתי כי פסקת התגברות לא תספיק אל מול ההפיכה השלטונית שהוא מוביל. יש לבטל את בג"צ לאלתר ולהקים בית משפט לחוקה ששופטיו ייצגו את העם. שופטים שיגיעו מכל הקשת הפוליטית, יעברו שימוע בוועדת החוקה ויבחרו בבחירות חשאיות בכנסת".¹¹³

חברת הכנסת שקד הסבירה שפסק הדין מדגיש את הצורך בבחינת העמדות הפוליטיות של המועמדים לשפיטה ומינוי שופטים בעלי אג'נדה שמרנית: "בית המשפט חרג מסמכותו, בפסיקה מקוממת, המהווה צעד נוסף בהפיכה שיפוטית. ושוב, החלוקה בין דעות השופטים בפסק הדין לא מפתיעה ומעידה כאלף עדים על הצורך בהמשך מינוי שופטים שמרנים שישמרו על עקרון הפרדת הרשויות".¹¹⁴

התחזית של לנדוי בדבר פוליטיזציה של השפיטה טרם התממשה במלואה, למרות השינויים במנגנון הבחירה, שיטת מינוי השופטים עדיין לא עברה שינוי מקיף, אך ניתן לזהות את המגמה. הליך המינוי נעשה טעון פוליטית¹¹⁵ וחברות בוועדה לבחירת שופטים הפכה

¹⁰⁹ טובה צימוקי "סער מקדם: שימוע בשידור חי למועמדים לבית המשפט העליון" *ynet* (29.3.2022).
¹¹⁰ שם.

¹¹¹ פרוטוקול ישיבה 429 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20 (9.7.2017), הדיון עסק בצורך בביטול מינוי על פי סניוריטי והשתתפו בו נשיאת בית המשפט העליון, שרת המשפטים ואישי ציבור.

¹¹² עניין שפיר, לעיל ה"ש 18.

¹¹³ שלמה קרעי (@Shlomo_Karhi) טוויטר (20.5.2021, 17:17).

¹¹⁴ גלעד מורג ומורן אזולאי "יו"ר הכנסת נגד בג"צ: "הפיכה שלטונית" לפיד: "הסתה פרועה" *ynet* 23.5.2021.

¹¹⁵ שוקי שגב "מינוי שופטים: כן, אידיאולוגיה היא שיקול" *ישראל היום* (20.6.2020).
¹¹⁶ <https://www.israelhayom.co.il/opinion/772799>. וכן ראו דברי ח"כ איימן עודה בכנסת לשכת עורכי

לתפקיד פוליטי בעל חשיבות עליונה כפי שעלה מהדיווחים אודות המשא והמתן הקואליציוני לקראת הרכבת הממשלה ה-36, והעתירות שביקשו מבית המשפט לקבוע חובת מינוי של נציג אופוזיציה לוועדה.¹¹⁶

2. אי ציות

בשנת 2017 התבטא השופט ברק בדבר תוצאות אי ציות ממשלתי לפסק דין של בג"ץ: "שואלים אותי: מה יהיה כאשר ראש הממשלה – או מי שזה לא יהיה בראש הרשות המבצעת – יגיד שצו של בג"ץ אינו חוקי ואין כוונה לקיים אותו? תשובתי: זו מהפכה, זה פוטש. ומי שיכריע בפוטש הם הטנקים. אם הרמטכ"ל יפקוד לשלוח טנקים להגן על בית-המשפט, ייגמר העניין בדרך אחת, ואם הוא ישלח את הטנקים להגן על הממשלה, אזי העניין ייגמר בדרך אחרת. מה שנשאר לשופט לעשות אם הרמטכ"ל שולח טנקים להגן על הממשלה זה להתפטר".¹¹⁷

אי ציות לפסק דין של בג"ץ הוא האמצעי החריף ביותר שעלולה רשות ציבורית לאמץ כמענה לפסיקה שאינה לגיטימית בעיניה, או כתגובה לפסק דין שניתן בחוסר סמכות. החשש מפני אי ציות הוא שעומד ביסוד חשיבותו הרבה של אמון הציבור, כפי שכתב דה טוקוויל כבר במאה התשע עשרה כשקבע שהשופטים "כל יכולים כל זמן שהעם מוכן לציית לחוק; אבל הם חדלי אונים משעה שהעם בז לחוק".¹¹⁸

בכמה הזדמנויות ציין לנדוי כי בית משפט שפועל ללא אמון הציבור לא יוכל למלא את תפקידו ויקרוס כאשר לא יצייתו להוראותיו. כך אמר לנדוי: "אנו נאלצים לסמוך יותר על קו ההגנה השני, שהוא שמירת החוק ואכיפתו באמצעי הכפייה העומדים לרשות המדינה. דבר זה מעמיס על הקו השני אותו עומסיתר שעליו דיברתי קודם והוא עלול להביא לידי פריצת הקו הזה, שהוא קו ההגנה האחרון העומד בין חיי חברה תקינים ובין אנארכיה – מצב שבו איש הישר בעיניו יעשה".¹¹⁹ לנדוי לא הרחיק אף רמז לחשש מפני אי ציות כתוצאה מפגיעה אנושה בלגיטימציה של בית המשפט.

ואכן, מעקב אחר היסטוריית העימותים בין הרשויות מלמד על שחיקה גוברת במחויבות של הרשות המבצעת והמחוקקת לציית לכל פסיקת בג"ץ להלכה ולמעשה. מלבד הרטוריקה החריפה שאימצו חברי הכנסת והממשלה, התרבו המקרים בפועל בהם מסרבים נבחרים הציבור ונציגי הממשלה למלא אחר צווים של בית המשפט באופן עקיף ואפילו ישיר.

הדין: "עוד שופט ימני - יזבק לא הייתה עוברת. עוד שופט ליברלי - יש איחוד משפחות." אורלי גולדקלנג (@orlygogo) טוויטר (31.5.2021, 15:19)

<https://twitter.com/orlygogo/status/1399294378489810945>

¹¹⁶ מורן אזולאי, חסן שעלאן ורענן בן צור "היום האחרון למנדט של לפיד: מחלוקת על הוועדה לבחירת שופטים" Ynet (2.6.2021) <https://www.ynet.co.il/news/article/H1st2AXqu>; בג"ץ 4956/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל (נבו 20.8.2020), בג"ץ 16/9029 אבירם נ' שרת המשפטים (נבו 1.2.2017).

¹¹⁷ דניאל בן אוליאל ויובל יועז "היועץ המשפטי לממשלה-דברי ימי המחלוקת: שיחה עם אהרן ברק" משפט וממשל יח 512, 495 (2017).

¹¹⁸ דה טוקוויל, לעיל ה"ש 1.

¹¹⁹ לנדוי, "כוחו של בית המשפט", לעיל ה"ש 53, 200.

בעבר התרחשו מקרים ספורים בהם הרשויות נמנעו מלציית לפסיקת בג"ץ. דוגמאות מפורסמות התרחשו בשנות החמישים כאשר הממשלה בחרה שלא למלא אחר צו של בג"ץ להשיב את עקורי אקריית ובירעם לכפרם.¹²⁰ מקרה מפורסם נוסף אירע ב-1985 כאשר יו"ר הכנסת שלמה הלל נמנע מלציית לפסיקת בג"ץ שהורתה לו לאפשר לח"כ מאיר כהנא להניח על שולחן הכנסת הצעות חוק גזעניות.¹²¹ אולם מקרים אלו נתפסו כחריג שלא מעיד על הכלל. מאז המהפכה החוקתית התופעה הולכת ומתרחבת והיא מלווה ברטוריקה חריפה. ב-2004 ערכה הכנסת, בהובלת יו"ר הכנסת ראובן ריבלין, דיון בניסיונות של בית המשפט להתערב בסדרי עדיפויות כלכליות לאחר שבית המשפט הורה על חובת שילוב בעלי מוגבלויות במערכת החינוך הרגילה וחובת קביעת רף מינימאלי לקיום בכבוד שהיו מחייבים הסטת משאבים מתחומים אחרים. בעקבות הדיון פורסמה החלטה של הכנסת שהזהירה את בית המשפט מלגלוש לתחומים פוליטיים לא לו.¹²² כאשר בית המשפט הורה למשרד האוצר לקבוע את רף הקיום המינימאלי בכבוד התעלמה המדינה מהחלטתו ובחרה שלא לציית.¹²³ מקרה מתוקשר נוסף של אי ציות התרחש לאחר הבחירות לכנסת ה-23 כאשר בג"ץ הורה ליו"ר הכנסת יולי אדלשטיין לכנס את מליאת הכנסת לבחור לו מחליף בטרם הוצגה ממשלה חדשה. אדלשטיין סבר כי הוא פועל על פי הנוהג והתקנון הודיע כי צו מצפוננו אינו מאפשר לו לקיים את פסיקת בג"ץ והעדיף להתפטר תוך שהוא בוחר שלא לציית לפסיקה.¹²⁴ בתחילת שנת 2021 גם הוגשה בקשה לביזיון בית משפט נגד ראש הממשלה בנימין נתניהו והממשלה לאחר שהתעלמו מפסיקת בג"ץ שהורתה לדון באישור מינויים בכירים בתחום התקשורת ומינוי שרים, אולם ההליך נמחק לאחר שהממשלה הגיע להסכמה פוליטית על מינויים תוך כדי הדיון בבקשת הביזיון.¹²⁵ לצד המקרים המתוקשרים הללו פורסמו בעשורים האחרונים עשרות מקרים של התחמקות מביצוע פסקי דין ואי ציות עקיף בשלל תחומים.¹²⁶

¹²⁰ בג"ץ 64/51 דאוד נ' שר הביטחון פ"ד ה, 1117 (1951).

¹²¹ בג"ץ 669/85 הרב מאיר כהנא, חבר-כנסת נ' שלמה הלל, יו"ר הכנסת, פ"ד מ(4) 393 (1986). וראו אלי אשכנזי "הכהניסטים כבר נכנסו פעם לכנסת. יו"ר המשכן התחלחל מהצעות החוק שהגישו" וואלה <https://news.walla.co.il/item/3417725> (13.2.2021).

¹²² צבי לביא "הכנסת לבג"צ: רואה בדאגה את גלישת בית המשפט שלנושאים שלא בתחומי גלובס" <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=761072> (13.1.2004).

¹²³ שרון אברהם ויס ואבישי ביניש "הסיפור של בג"ץ הקיום בכבוד" מעשי משפט י 155, 170 (2019).

¹²⁴ בג"ץ 2144/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יו"ר הכנסת (נבו) 25.3.2020; יונתן גרין "בג"ץ אדלשטיין – הערת פסיקה" משפטים על אתר יז (2021).

¹²⁵ בג"ץ 2228/21 התנועה לטוהר המידות נ' ממשלת ישראל (החלטה על צו על תנאי מיום 22.4.2021).

¹²⁶ לרשימת דוגמאות ראו: אורי אהרונוסון "אי-קיום החלטות בג"ץ ככשל מוסדי: הצעה למודל של אכיפה שיפוטית" משפט ועסקים יט 1271, 1272-1271 (2016); שי דותן "מוניטין ואסטרטגיה בבית המשפט העליון" משפט ועסקים כג 827, 849-852 (2020); וראו גם "אי ישום חוקים ופסקי דין" דוח האגודה לזכויות האזרח בין מימוש לייבוש: שיטות ממשלות ישראל לצמצום השירותים החברתיים פרק 5 (2012); שמואל מיטלמן "תלונה: הממשלה לא מציינת לבתי המשפט" nrg (1.3.2010); <https://www.makorrishon.co.il/nrg/online/1/ART2/070/492.html>; יובל יעוז "לא רק בעמנואל מצפצפים על בג"ץ" גלובס (30.6.2010); <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000570380>.

לצד מקרים של אי ציות ניתן לזהות בשנים האחרונות גם החרפה ברטוריקה של חברי כנסת ושרים שקראו לאי ציות במקרים של התערבות שיפוטית שחרגה מתפיסתם בנוגע לתפקידו של בית המשפט.

ב-2009 בעקבות פסיקה של בית המשפט העליון שהורה לרבה של אשדוד להעניק תעודת כשרות בניגוד לעמדתו ההלכתית, קרא חבר הכנסת גפני לרב המקומי שלא לציית לפסיקת בג"ץ שאינה לגיטימית בעיניו, והוא אכן נמנע מלציית לצו.¹²⁷

במקרים בהם דנו השופטים בעתירות נגד חוקי היסוד הוחרפו ההתבטאויות. ביום הדיון בעתירות נגד חוק יסוד – מדינת הלאום של העם היהודי הודיע ראש הממשלה בנימין נתניהו כי "לבית המשפט אין סמכות לדון בתוקפם של חוקי יסוד, מכיוון שחוקי היסוד שמחוקקת הכנסת הם הנורמה החוקתית העליונה במדינה".¹²⁸ יו"ר הכנסת לוי קבע גם כן במכתב פומבי ששלח לנשיאת בית המשפט העליון כי "כל החלטה שעניינה התערבות בחוקי היסוד שנתקבלו על ידי הכנסת, תהא בבחינת החלטה שניתנה בחוסר סמכות ולפיכך גם נעדרת תוקף".¹²⁹ במקרה אחר, כאשר דנו השופטים בחוקתיותו של תיקון לחוק יסוד: הממשלה שקבע את ממשלת החילופים הפריטטית לאחר הבחירות לכנסת ה-23 התריע חבר הכנסת סמוטריץ' כי אין לציית להחלטתו של בית המשפט ככל שיתערב בתיקון.¹³⁰ בעקבות פסק הדין שפיר,¹³¹ שקבע הוראת בטלות בהוראת שעה בחוק יסוד: תקציב המדינה ציין חבר הכנסת סמוטריץ' כי התגובה צריכה להיות אי ציות: "הפתרון הוא פשוט – לא לציית לאבסורדים שלו. אין דרך אחרת. אין לבג"ץ ארנק או חרב. לנו, נציגי העם ושליחי הריבון, ברוך השם יש".¹³²

קריאות לאי ציות נשמעו גם מכיוונה של יו"ר מר"צ לשעבר זהבה גלאון שהתנגדה לפסיקת בג"ץ שאפשרה פינוי של תושבי הפזורה הבדואית בחאן אל אחמאר ותקפה בחריפות את השופטים תוך קריאה לאי ציות לפסק הדין: "הגענו לשעה הקשה שבה יש לקרוא לאי ציות והתנגדות אקטיבית, נחרצת ונחושה".¹³³

¹²⁷ פנחס וולף "החכים החרדים נגד בג"ץ: לא להקשיב להם" **וואלה** (30.12.2010) <https://news.walla.co.il/item/1626918>. למרות פסיקת בג"ץ לא הוענקה תעודת כשרות בניגוד לעמדת הרבנות המקומית. ראו: ת"א מחוזי מרכז 14-01-25538-01 **קומפורטי נ' הרב שיינין** (15.2.2018).
¹²⁸ יאיר אלטמן "נתניהו נגד בג"ץ: 'לבית המשפט אין סמכות לדון בחוקי יסוד, הם הנורמה החוקתית העליונה' **ישראל היום** (22.12.2020) <https://www.israelhayom.co.il/article/832241>.

¹²⁹ שם.
¹³⁰ בצלאל סמוטריץ' (@bezalelsm) **טוויטר** (12.11.2020) <https://twitter.com/bezalelsm/status/1326955928588054530>: ("שופטי בג"ץ דוהרים ביהירות, בחוסר אחריות, ובשכרון כוח אל משבר חוקתי שכמוהו לא ידעה מדינת ישראל. התערבות חסרת סמכות בחוקי יסוד תערער את יסודות המשטר הדמוקרטי וריבונות העם, תהיה משהו שאסור יהיה לציית לו, תחייב את הכנסת למענה הולם, ועלולה לפורר את החברה הישראלית").

¹³¹ עניין שפיר, לעיל ה"ש 18.
¹³² בצלאל סמוטריץ' (@bezalelsm) **טוויטר** (23.5.2021, 16:36) <https://twitter.com/bezalelsm/status/1396459952064147461>

¹³³ זהבה גלאון "לעצור את הדחפורים בגופנו" **הארץ** (7.6.2018) <https://www.haaretz.co.il/opinions/premium-1.6155018>; לילך שובל "גלאון נגד פסיקת בג"ץ: 'שפיטה כנועה ופחדנית'" **ישראל היום** (5.9.2018) <https://www.israelhayom.co.il/article/585027>

מקרה מתוקשר נוסף של קריאה לאי ציות נרשם ביום בו מונה אמיר אוחנה לכהונה שר משפטים. אוחנה התבטא בדבר החובה להמנע מקיום החלטות בג"ץ שעלולות להביא לפגיעה בחיי אזרחים וגרר תגובה חריפה של נשיאת בית המשפט העליון.¹³⁴ ניתן לזהות גם תנועת נגד ועליה בהתבטאויות פומביות נגד אי ציות, התבטאויות שמצביעות על הצורך ומלמדות על התפשטות שיח אי הציות. כך לדוגמא, הדגישה הנשיאה חיות את החשש מפני הקריאות לאי ציות בנאום שנשא בחודש מאי 2021: "ישנם נבחרים ציבור המגדילים לעשות ומרשים לעצמם לקרוא לאי-כיבוד ואי-ציות לפסקי דין שאינם לרוחם. בקריאות חסרות האחריות הללו טמונה סכנה גדולה אשר חשוב להתריע מפניה ולומר באופן הברור ביותר – החתירה תחת הלגיטימיות של בתי המשפט ושל פסקי הדין הניתנים על ידם, חותרת למעשה תחת עיקרון שלטון החוק ומכאן ועד אנרכיה וכאוס קצר המרחק. עולם שבו כל מי שהחלטה שיפוטית אינה נושאת חן בעיניו או אינה תואמת את השקפותיו ועמדותיו, יחליט כי אין חובה לקיימה – הוא עולם שבו איש הישר בעיניו יעשה, ובו נשמת הבסיס ליכולתנו להתקיים כאן כחברה מתוקנת".¹³⁵

חיות נשאה את הדברים בכנס שהוקדש לנושא ובו בחרו גם יו"ר לשכת עורכי הדין, שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה לבקר בחריפות את הקריאות לאי ציות, בחירה שמדגישה את נוכחותו הגוברת של אי הציות בשיח.¹³⁶

עם זאת, אי ציות ישיר לפסיקת בג"ץ מהווה פרקטיקה חריגה גם כיום. אך בניגוד לעבר, ניתן לזהות מגמה גוברת של קריאה לאי ציות של רשויות המדינה ולאי כיבוד צווים של בית המשפט, שיסודה באי האמון הגובר בבית המשפט.¹³⁷

¹³⁴ ח"כ אוחנה: יש פסיקות בג"ץ בלתי חוקיות בעליל" **כאן** (27.2.2018) <https://www.kan.org.il/item/?itemid=28259>.

¹³⁵ הציטוטים מכנס לשכת עורכי הדין שנערך ביום 31.5.2021 באילת. ראו גלעד מורג, טובה צימוקי ומורן אזולאי "נשיאת העליון נגד יו"ר הכנסת: "מביש", קריאות שעלולות להוביל לאנרכיה וכאוס" **Ynet** (31.5.2021) <https://www.ynet.co.il/news/article/ByhcPWzcu>; בתגובה לדבריה שב חבר הכנסת סמוטריץ' והדגיש כי אי ציות הוא הפתרון לפסיקה שחורגת מסמכות "כן גברתי הנשיאה, פסק הדין שלך שפסל חוק יסוד הוא אירוע מטורף והפיכה ואסור לציית לו" ראו בצלאל סמוטריץ' (@bezalelsm) **טוויטר** (11:03, 31.5.2021) <https://twitter.com/bezalelsm/status/1399275231324299264>.

¹³⁶ גלעד מורג, טובה צימוקי ומורן אזולאי "נשיאת העליון נגד יו"ר הכנסת: "מביש", קריאות שעלולות להוביל לאנרכיה וכאוס" **Ynet** (31.5.2021) <https://www.ynet.co.il/news/article/ByhcPWzcu>. אבי חימי יו"ר הלשכה הקדיש את נאומו לנושא וביקר את הקריאות לאי ציות ומסע הדה-לגיטימציה שנוהל לדעתו הצלחה בשל הסתה: "אמון הציבור במערכות אכיפת החוק ובתי המשפט מתקרב לרף מסוכן – והכבוד שחלק מאזרחי המדינה רוחשים למערכות הללו כבר נמצא מתחת לקו האדום". שר המשפטים גנץ הדגיש כי במסגרת ממשלת ישראל ה-35 הפריטטית עמד כחומה בצורה ובלם ניסיונות לאי כיבוד פסיקות בג"ץ. היועמ"ש מנדלבליט הצטרף והזכיר לרשויות השלטון "את מה שאמור להיות מובן מאליה" והיא החובה של הרשויות לציית לפסיקת בג"ץ: "גם אם עמדת הממשלה או הכנסת אינה מתקבלת, המעמד המחייב של פסיקת בית המשפט הוא כלל ההכרעה המחייב במדינת ישראל. אין מקום לפגיעה במעמד בית המשפט העליון או במעמד השופטים, ובוודאי שאין מקום לכל מיני קריאות מפי נבחרים ציבור שלא לציית לפסיקת בית המשפט."

¹³⁷ לדוגמאות נוספות שמצביעות על התעוררות השיח בסוגיה ראו בספרו של שמחה רוטמן **מפלגת בג"ץ** - 239 (2019); ובמאמרו של עורך אתר מידה זיו מאור "פס"ד גופות המחבלים: הגיעה השעה לאי ציות" **מידה** (19.12.2017) <https://tinyurl.com/ekxuk96r>. ומהצד השני נטע ברק קורן "האם חייבים לציית תמיד לבית המשפט?" **בלוג המרצים למשפטים באוניברסיטה העברית** (27.6.2019) <https://tinyurl.com/28eefa4v>.

3. חזרתה של דוקטרינת השפיטות המוסדית

ניתן להניח שהרחבה נוספת של שיקול הדעת השיפוטי והעמקת המעורבות השיפוטית בנושאים ערכיים, תגדיל את חוסר האמון של הציבור ותוצאותיה עלולות לסכן את עצמאותה של הרשות השופטת. כפי שתיאר לנדוי: "הדבר הזה מסוכן הן למדינה והן לבית המשפט. מסוכן למדינה כי הוא מחריף את השסעים החברתיים. ומסוכן לבית המשפט מפני שכך בית המשפט מאבד את היסוד העיקרי שעליו הוא חייב לבסס את מעמדו: האמון בניטרליות של המערכת המשפטית במחלוקות ציבוריות. כי כאשר בית המשפט מייצג דעה מסוימת, פרוגרסיביות ככל שתהיה, הוא מקומם חלק ניכר של הציבור שמתחיל לתקוף אותו בצורה גסה".¹³⁸

תחושת החירום והסכנה מירידת האמון נתפסת כמוחשית בעיקר בתחומי המשפט הציבורי שמאפשר לבית המשפט להתערב בעבודת נבחרי הציבור. כתוצאה מכך, השופטים שחוששים מההשלכות השליליות של ירידת האמון מרחיבים את השימוש בדוקטרינות שיפוטיות שמאפשרות הימנעות מהכרעה. אחת מהדוגמאות הבולטות לכך היא הרחבת השימוש בדוקטרינת השפיטות המוסדית. כידוע, דוקטרינת השפיטות נשחקה מאמצע שנות השמונים כאשר בית המשפט צמצם למינימום את השימוש בשפיטות כעילת סף. ברק יצר הבחנה בין שפיטות נורמטיביות לשפיטות מוסדית וטען כי שופט יכול להימנע מלדון בשאלות שהונחו לפיתחו כאשר קיים חשש שהדיון יביא לפגיעה מוסדית בבית המשפט.¹³⁹ ברק סבר שאין שאלה שאינה שפיטה מן הבחינה הנורמטיבית אך שיקולים מוסדיים והאופן שבו בית המשפט צופה שהתערבותו תתקבל מהווים סיבה לדחיית עתירות על הסף. למרות ההכרה העקרונית בקיומה של עילת שפיטות ברק תמך בצמצום השימוש בה בעוד הנשיא שמגר הציג תזה מרחיבה לפיה שאלות בעלות אופי פוליטי דומיננטי אינן שפיטות.¹⁴⁰ עד לאחרונה נראה היה שההבחנה נותרה חסרת משמעות שכן בית המשפט כמעט חדל מלבחון שפיטות כעילת סף בין אם בנוסח של ברק ובין אם בנוסח של שמגר.¹⁴¹ אולם כיום, חוסר האמון בבית המשפט מוביל לחזרתה של דוקטרינת השפיטות המוסדית לזירה באופן ישיר או עקיף. שופטים החלו לציין במפורש את חוסר האמון כנימוק להימנעות מהכרעה שיפוטית אפילו בתיקים ספציפיים. כך לדוגמה קשרו השופטים סולברג, ארנון, ברק-ארז ומינץ בין הירידה באמון הציבור לבין הבחירה של שופט להתערב בנושאים שבלב המחלוקת הפוליטית באמצעות ביקורת

¹³⁸ שביט, לעיל ה"ש 60.

¹³⁹ בג"ץ 910/86 רסלר נ' שר הביטחון מב(2) 441 (1988).

¹⁴⁰ שם פס 11 לחוות דעתו של הנשיא שמגר.

¹⁴¹ בג"ץ 5212/16 גונן נ' ראש ממשלת ישראל פס' 13 (נבו 07.07.2016) "בחלוף השנים, סוגי כלל זה של אי-שפיטות מוסדית, והוחלף בגישה המקובלת כיום בבית משפט זה – לפיה בית המשפט אינו משולל סמכות להתערב בעניין בעל אופי מדיני מובהק, אך עליו לנקוט ריסון יתר בביקורת השיפוטית, ולא להתערב בהחלטות המדיניות אלא בנסיבות חריגות ביותר, פן ישיג את גבולה של הרשות המבצעת [...] יוער, כי בחלק מפסקי הדין המובאים לעיל, מצוינות שתי גישות אלה כגישות מקובלות, מבלי שבית המשפט הכריע בין שתיהן במפורש. עם זאת, עיון בפסיקה מגלה כי כלל אי-השפיטות נדחה, הלכה למעשה, מפני הכלל בדבר קיומה של סמכות מצומצמת להתערבותו של בית משפט זה". וראו אהרן גרבר ושירה סולו "שפט מרובה לא שפט: דוקטרינת השפיטות בבית המשפט העליון בישראל" פורום קהלת (2022).

שיפוטית על חוקי יסוד. סולברג אלוך ומינץ נימקו בשפל אליו הגיע אמוץ הציבור את בחירתם שלא להתערב בעתירה ספציפית בעניין פשרת התקציב.¹⁴² בעניין אחר בחן השופט מזוז את שפוטיות הדיון בעתירה שביקשה למנוע מנאשם בפלילים להרכיב ממשלה. לשיטתו חוסר האמוץ הגובר צריך לעמוד לעיני השופטים כאשר הם באים להכריע בתיקים פוליטיים מובהקים.¹⁴³

4. המשך ירידת האמוץ

אם התאוריה של לנדוי נכונה, ותופעת ירידת אי האמוץ התפתחה בגלל התנהגות השופטים שהרחיבו את שיקול דעתם ונכנסו לתחומן של הרשויות האחרות, הרי שהמשך הרחבת המעורבות השיפוטית עשוי להוביל לירידה נוספת באמוץ. בשנים האחרונות, ובפרט מאז 2018, המועד בו נערך הסקר האחרון שבחנו, בית המשפט מוסיף ומרחיב את שיקול דעתו ולכן ניתן לצפות לירידה נוספת באמוץ.

ההרחבה מתבטאת בכמה תחומים. בראש ובראשונה בדיון שמתנהל בשנים האחרונות בדבר סמכותו של בית המשפט להתערב בחקיקת יסוד. בית המשפט נתן פעמיים סעד של התראת בטלות לביטול חוק יסוד שנחקק כהוראת שעה בענייני תקציב מטעמים של "שימוש לרעה", ודן בעתירות להעברת ביקורת שיפוטית על חוקי היסוד.¹⁴⁴ בית המשפט גם פסל לראשונה חקיקה ראשית מטעמים פרוצדוראליים מבלי שטען שהחקיקה מנוגדת להוראותיו של חוק יסוד.¹⁴⁵ השימוש של השופטים בפרשנות תכליתית הורחב ושימש להתערבות בשאלות פוליטיות מובהקות כמו סבירות ההחלטה של ראש הממשלה שלא למנות שרים,¹⁴⁶ והסבירות שבהטלת המנדט להרכבת הממשלה על מתמודד שזכה במספר הקולות היחסי הגבוה ביותר בבחירות.¹⁴⁷ למעשה בית המשפט ניהל דיון בהרכב מורחב בשאלה האם לאפשר למי שזכה למרבית הקולות הכשרים בבחירות להרכיב את הממשלה, כאשר אין שום

¹⁴² עניין שפיר, לעיל ה"ש 18, בפס' 6 לפסק דינו של השופט סולברג, בפס' 27 לפסק דינה של ברק-ארז, בפס' 9 לפסק דינו של השופט אלוך, ובפס' 1 לפסק דינו של השופט מינץ. וראו גם את עמדתה של ברק-ארז בסע' 25 לפסק דינה בבג"ץ 2905/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל (12.7.21).

¹⁴³ בג"ץ 2592/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 06.05.2020) פס 7 לחוות דעתו של מזוז. וראוין בכנס הדמוקרטיה השנתי על שם ירון אורחי, המכון הישראלי לדמוקרטיה (28.10.2021). לדעת השופט מלצר החשש מפני ירידה באמוץ יבוא לידי ביטוי רק בקביעת הסעד. ראו שם בפסקה 161 לחוות דעתו של השופט מלצר ("מעיקרון הפרדת הרשויות נגזר כי על בית המשפט להתחשב במערכת היחסים בינו לבין רשויות שלטוניות אחרות בעת שהוא קובע את הסעד החוקתי הראוי במקרה מסוים").

¹⁴⁴ פסילת תיקונים בעניין התקציב בעילה של שימו לרעה בחוק היסוד בבג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל (נבו 6.9.2017); עניין שפיר, לעיל ה"ש 18. לבחינה ביקורתית מהותית של חוקי יסוד באמצעות דוקטרינת 'התיקון החוקתי הלא חוקתי' בנוגע לתיקונים לחוק יסוד הממשלה שהקימו את ממשלת החילופים וחוק יסוד ישראל מדינת הלאום של העם היהודי, ראו: בג"ץ 2905/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל (נבו 28.02.2021); בג"ץ 5555/18 אכרם חסון ואח' נ' הכנסת (נבו 09.12.2020).

¹⁴⁵ עניין קוונטינסקי, לעיל ה"ש 17.

¹⁴⁶ בג"ץ 2228/21 התנועה לטוהר המידות נ' ממשלת ישראל (החלטה על צו על תנאי מיום 22.4.2021).

¹⁴⁷ בג"ץ 2592/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו 06.05.2020).

מגבלה בחקיקה האוסרת עליו לעשות זאת. בית המשפט גם שינה מדרכו והתערב בהליכים פנימיים של הכנסת בניגוד לתקנון ומסורת הפסיקה.¹⁴⁸

תגובות הנגד הולכות גם הן ומקצינות, בתגובה לפרסום פסק הדין בעניין שפיר התפרסמה תגובה חריפה של יו"ר הכנסת, לדבריו: "ההחלטה משוללת כל סמכות ומזעזעת. אנו עדים לאירוע מטורף. קומץ של שישה אנשים מתכסה בגלימת המשפט כדי לבצע הפיכה שלטונית. מדובר בהחלטה נעדרת כל תוקף, בהיותה מנוגדת לעקרונות הבסיסיים ביותר של ריבונות העם, הפרדת הרשויות ושלטון החוק. אעמוד במלוא העוצמה אל מול הניסיון לבטל את הדמוקרטיה ואגן על מעמדה ועל סמכותה של הכנסת".¹⁴⁹

התגובה הקיצונית מלמדת על השפל אליו נקלע האמון הציבורי ועל התממשות החשש של השופט ברייר שהשופטים יתפסו כפוליטיקאים בגלימות.¹⁵⁰ ניתן להעריך כי הרחבה נוספת של שיקול הדעת תמשיך את המגמה עליה הצבענו בפרקים הקודמים ותעצים את תגובת הנגד הפוליטית באמצעות דרישה לשינוי שיטת מינוי השופטים והרחבת התמיכה באי ציות לפסיקות בג"ץ לצד תגובות שיפוטיות שירחיבו את השימוש בדוקטרינות הימנעות.¹⁵¹

ח. סיכום

מאמר זה מרים מספר תרומות לספרות המשפטית. ראשית, הוא מוכיח באופן אמפירי כי קיימת ירידה באמון הציבורי בבית המשפט מאז המהפכה החוקתית. ממציא זה מתאים לתחזית של משה לנדוי בזמן אמת. שנית, הוא שולל שורה של הסברים חלופיים רווחים שמנתקים בין הירידה באמון לבין הרחבת שיקול הדעת השיפוטי והמהפכה החוקתית. השופט סולברג הסביר לאחרונה כי החשש מפני פגיעה באמון הציבור אמור לרסן את בית המשפט מפני הכרעה בשאלות ציבוריות פוליטיות: "לעיתים תכופות, מנסים לגרור אותנו, השופטים, לזירה הציבורית והפוליטית, הגם שאין צורך מעשי-מידי בהכרעתנו. עקרון הפרדת הרשויות, יחד עם החשיבות הרבה שאנו מייחסים לשמירת האמון שרווח הציבור לבית המשפט, מניעים אותנו, להישמר מפני נקיטת עמדה במחלוקות ציבוריות שעומדות על הפרק, אם לא התגלה צורך מעשי בכך. אם לגבי 'אמון הציבור' בכלל נאמרו הדברים, הרי שבעת הזאת, בהביטנו נכוחה אל פני המציאות הישראלית בפרט, על אחת כמה וכמה; **הבטחת אמון הציבור בשפיטה היא צו השעה**".¹⁵²

סולברג, לנדוי וברק, כמו הנשיאה חיות ושופטים וחוקרים בכל רחבי העולם, תמימי דעים לגבי חשיבותו של אמון הציבור.¹⁵³ השלכות השפל הנוכחי באמון הציבור במערכת

¹⁴⁸ רבקה וייל "הלכת יולי אדלשטיין וכתובתו יחסי הכוחות בין הכנסת לממשלה בישראל" **עיוני משפט**

מד 341-348, 321 (2021)

¹⁴⁹ עיינו בה"ש 134-135 לתגובות להתבטאותו.

¹⁵⁰ Reed, לעיל ה"ש 4.

¹⁵¹ אילן סבן "תגובת הנגד הפוליטית למהפכה החוקתית" **המרחב הציבורי** 13, 20-21 (2017).

¹⁵² עניין שפיר, לעיל ה"ש 18, פס' 6 לפסק דינו של השופט סולברג. ההדגשה במקור.

¹⁵³ לעמדה מסתייגת מחשיבות האמון מהתקופה האחרונה ראו אדם שנער "יש ירידה באמון הציבור במערכת המשפט, אבל עד כמה זה צריך להטריד אותנו?" ICON-S-IL Blog (11.7.2021). שנער טוען כי הסקת מסקנות מהירידה באמון לוקה בכשל הנטורליסטי של הסקת מסקנות בדבר הרצוי מהמציא. אולם כפי שראינו המחלוקת בין לנדוי לברק התקיימה מלכתחילה והתבססה על הרצוי בטרם נמדדה הירידה בפועל.

המשפט הישראלי מאיימות על היכולת של הרשות השופטת לעשות את עבודתה וניכרות לכל מי שבוחן את יחסי הרשויות בישראל .

המחקר שלנו מבקש לעשות שימוש בנתונים ייחודיים שנאספו בזמן אמת, במקביל למהפכה החוקתית, בכדי ללמוד על הקשר שבין אובדן האמון והמדיניות המשפטית בה נוקטים השופטים. השימוש בנתונים מוקדמים שלא נעשה בהם שימוש עד כה מאפשר עמידה על הקשר בין התופעות.

התגשמות התחזיות של לנדוי בנוגע להשלכות הנלוות לירידת האמון והמשבר החוקתי שבו שרויה מדינת ישראל בשנים האחרונות, לצד הניסיונות החוזרים להביא לשינוי שיטת בחירת השופטים והרחבת הרטוריקה בדבר אי ציות לפסיקות בג"ץ, מלמדים על חשיבות הנושא ועל כך שלא ניתן להתעלם ממנו. יתרה מכך, לאור הממצאים החד משמעיים וההשלכות של ירידת האמון ניתן לשער כי בשנים הקרובות יתרבו ניסיונות פוליטיים לריסון בית המשפט והגבלת סמכויותיו.

כיצד ניתן לשקם את אמון הציבור בבית המשפט? רק לאחר שנוהה את שורש הבעיה ניתן יהיה להציע פתרון ולקיים דיון יעיל בדרכים לחיזוק אמון הציבור במערכת המשפט. אם אכן, כפי שעולה מהנתונים, לנדוי צדק, המפתח לחיזוק האמון טמון במדיניות השיפוטית בה ינקטו השופטים.