

כיצד השפיעה המהפכה החוקתית על האמון בבית המשפט

מאת

אהרן גרבר ויהונתן גבעתי*

שופטים ובתי משפט בכל העולם זקוקים לאמון הציבור בכך שהם פועלים באופן אובייקטיבי וניטרלי כדי שיוכלו לפעול באופן תקין.¹ שופטי בית המשפט העליון בישראל ייחסו מאז ומתמיד משקל מכריע לאמון הציבור וראו בו מקור עוצמה חיוני לבית המשפט.² נשיאת בית המשפט העליון אסתר חיות הסבירה כי "אמון הציבור הוא נכס חשוב שאותו על הרשות השופטת לשמר ולטפח",³ ויצחק זמיר הרחיב והסביר מדוע אמון הציבור חשוב לבית המשפט יותר משהוא חשוב לרשויות אחרות.⁴ לדבריו, חוסר אמון של הציבור עלול לפגוע בתפקודו של בית המשפט משום שהיעדר אמון בבית המשפט עלול להשפיע על רמת הציות לפסקי דין. נוסף על זה, חוסר אמון הציבור בבית המשפט עלול לפגוע גם במעמדו של בית המשפט משום שאמון הציבור הוא הבסיס לכוחו של בית המשפט לעומת כוחן של רשויות אחרות במדינה אשר נבחרות בידי הציבור. שופטי ישראל אינם יוצאי דופן.

* אהרן גרבר הוא תלמיד לתואר שלישי באוניברסיטה העברית וסגן ראש המחלקה המשפטית בפורום קהלת. פרופ' יהונתן גבעתי הוא פרופסור מן המניין בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית ועומד בראש מרכז אומן-פישר למשפט, כלכלה ומדיניות ציבורית. רשימה זו היא תקציר מאמרם של אהרן גרבר ויהונתן גבעתי "[כיצד השפיעה המהפכה החוקתית על האמון בבית המשפט](#)" משפטים נג (עתיד להתפרסם בשנת 2023). אנו מודים לחברי מערכת כתב העת "משפטים" שאפשרו את פרסום התקציר בכמה זו.

¹ אלקסיס דה-טוקוויל *הדמוקרטיה באמריקה* 155 (אהרן אמיר מתרגם, 2008); Rachel Reed, *Breyer Cautions against the "Peril of Politics"*, HARV. L. TODAY (Apr. 7, 2021), <https://bit.ly/3Qj12Hf>.

² חיים כהן "הרהורי כפירה באמון הציבור" *ספר שמגר* כרך ב 365 (2003): "אם יש דעה אחת שעליה מסכימים כנראה כל שופטי בית המשפט העליון, הרי היא בדבר הצורך של הרשות השופטת באמון הציבור". ראו גם מישאל חשין "אמון הציבור בבית המשפט – תגובה למאמרו של השופט חיים כהן ז"ל ולהרהורי הכפירה שלו במושג אמון הציבור" *המשפט ט* 491 (2004).

³ אסתר חיות "ההרדיות בין הציבור ובין בתי המשפט היא ה'דלק' המאפשר למערכת לנוע באופן תקין" *גלובס* (8.11.2019) <https://bit.ly/3O2luYM>.

⁴ יצחק זמיר "אמון הציבור בבית המשפט" *עורך הדין* 28, 46 (2020).

על פי מדד הדמוקרטיה הישראלית לשנת 2021, 93.5% מקרב הציבור מאמינים שהחלטות של השופטים בבית המשפט העליון מושפעות מעמדותיהם הפוליטיות.⁵ לא מדובר בנתון חריג, סקרים חוזרים שנערכו בשנים האחרונות במדינת ישראל מלמדים על ירידה עקבית ומתמשכת באמון הציבור במערכת המשפט ובבית המשפט העליון.

ירידת האמון והשפעותיה ניכרת גם בשיח הציבורי בישראל. יש לה ביטויים רבים וביסודה ניצבת תחושה הולכת וגוברת בחלקים רבים מהציבור שהשופטים הם פוליטיקאים עם גלימות.⁶ הציבור מאבד את האמון בכך שבית המשפט פועל באופן אובייקטיבי. במקביל אנו חוזים בשנים האחרונות בניסיונות גוברים לשינוי שיטת מינוי השופטים בישראל,⁷ ובשיח גובר בדבר אי ציות לפסקי הדין של בית המשפט,⁸ וביטויים פומביים של חוסר אמון באובייקטיביות של בית המשפט.

אולם מה עומד ביסוד אי האמון הגובר והאם יש קשר בין התופעות שתוארו? במאמר חדש שפרסמנו לאחרונה ביקשנו לבחון באופן אמפירי את שתי התיאוריות שהועלו לפני המהפכה החוקתית על ידי נשיאי בית המשפט העליון לשעבר, השופטים משה לנדוי ואהרן ברק, בדבר התוצאות הצפויות בעקבות המהפכה החוקתית.⁹ השופט לנדוי סבר כי התוצאה תהיה ירידה משמעותית באמון הציבור שעלולה להוביל אפילו לאי ציות מצד הציבור ודרישה לשינוי שיטת בחירת השופטים בעוד השופט ברק סבר כי לא תהיה למהפכה השפעה על אמון הציבור במערכת המשפט.¹⁰

שלושה אתגרים מתעוררים בבחינה אמפירית של שתי התיאוריות המתחרות הללו: ראשית, נדרש בסיס נתונים אמין הכולל נתונים על אמון הציבור בבית המשפט טרם המהפכה החוקתית ולאחריה; שנית, קיים צורך לשקלל במסגרת הניתוח מגמות באמון הציבור במוסדות המדינה בכלל ולא רק בבית המשפט, משום שיתכן ששינויים באמון בבית המשפט משקפים מגמות כלליות באמון הציבור במוסדות; שלישית, על הניתוח להביא בחשבון מגמות עולמיות באמון בבתי משפט, משום שיתכן ששינויים באמון בבית המשפט בישראל משקפים מגמות אלה.

הנתונים בהם השתמשנו נאספו במסגרת הסקר החברתי הבין-לאומי (International Social Survey Programme) שהיא פרי שיתוף פעולה חוצה מדינות לצורך ביצוע סקרים שנתיים בנושאים שונים הרלוונטיים למדעי החברה. במאמר התמקדנו בשאלונים שנשאלו במסגרת התוכנית בשנים 1991, 1998, 2008 ו-2018. הנתונים כוללים תשובות על השאלות מ-40 מדינות בהם נשאלו הנסקרים

⁵ תמר הרמן, אור ענבי, ירון קפלן, אינה אורלי ספוד'ניקוב **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2021** 115 (2021).

⁶ ביני אשכנזי וטל שלו "יו"ר ועדת הבחירות פסל את מועמדותו של שיקלי בליכוד" **וואלה** (28.9.2022): "השופט עמית הוא פוליטיקאי בגלימה וההחלטה שלו היא שערוייתית".

⁷ יצחק זמיר **בית המשפט העליון** 193-194 (2022).

⁸ מערכת הארץ "דרעי: לא חייבים לכבד פסיקות של בית המשפט" **הארץ** (19.9.2022).

⁹ יש שטענו כי קיים קשר בין המהפכה החוקתית והרחבת שיקול הדעת השיפוטי לבין הירידה באמון הציבור במערכת המשפט. ראו לדוגמה ידידיה צ' שטרן "עלי קללתך בני": בית-המשפט העליון ואתגר הזהויות הישראליות" **משפט וממשל** יב 13, 14-15 (2009); מנחם מאוטנר **הליברליזם בישראל: תולדותיו, בעיותיו, עתידותיו** 98-116 (2019). אך עד כה לא נעשה כל מחקר אמפירי שבחן את הקשר בין התהליכים.

¹⁰ אהרן ברק "על השקפת עולם בדבר משפט ושיפוט ואקטיביזם שיפוטי" **מבחר כתבים** כרך א 695, 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?".

בדבר אמנם בשורה של מוסדות ציבוריים ולכן ניתן לעשות בהם שימוש לצורך בחינת ההשערות של השופטים לנדוי וברק. הייחודיות בנתונים שעליהם מבוסס המחקר שלנו באה לידי ביטוי בכמה 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 בין-לאומי של גוף בלתי תלוי שמאפשר השוואה של מגמות בין מדינות שונות ובין גופי ממשל מגוונים בכל אחת מהמדינות. אך חשוב מכול, הנתונים שעליהם מבוסס המאמר הם הנתונים המוקדמים ביותר מתוך הנתונים שזמינים לחוקרים בישראל, והם הנתונים היחידים שידועים לנו שאיסופם החל בטרם חוקקו חוקי היסוד בשנת 1992 ובטרם ההכרזה על המהפכה החוקתית בשנת 1995, ונמשך עד היום. לכן הם הנתונים היחידים שמאפשרים בחינה של השפעת המהפכה החוקתית על אמון הציבור.

באמצעות הנתונים הראנו כי בעקבות המהפכה החוקתית שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט ירד בכ-30 אחוזים. ממצא זה עומד בעינו גם כאשר מנטרלים מגמות כלליות באמון הציבור במוסדות אחרים, וגם כאשר כללנו משתני בקרה דמוגרפיים שונים (לאום, מין, גיל, השכלה ורמת דתיות).¹¹ בחנו גם את התפתחות הירידה באמון בבית המשפט לאורך זמן. בחינה זו גילתה כי בתחילה הייתה הירידה באמון בבית המשפט בעקבות המהפכה החוקתית מתונה, והיא הלכה והתגברה עם חלוף השנים. ביחס לשנת 1991 ירד שיעור המשיבים בעלי אמון רב בבית המשפט בשנת 1998 בכ-10 אחוזים, ובשנים 2008 ו-2018 – בכ-27-30 אחוזים.

באמצעות בסיס נתונים זה אנו מראים לראשונה כי המהפכה החוקתית הייתה קשורה לירידה דרמטית באמון הציבור בבית המשפט. בנטרול מגמות כלליות באמון במוסדות בישראל ומגמות כלליות באמון בבתי משפט במדינות אחרות, שיעור התושבים בישראל בעלי אמון רב בבית המשפט ירד בכ-30 אחוזים בעקבות המהפכה החוקתית (כשתי סטיות תקן, בהשוואה עולמית). שום בית משפט בעולם ושום מוסד בישראל לא ראו ירידה כה דרמטית באמון בהם בתקופה זו. ממצאי המחקר מתאימים לתאוריית לנדוי וסותרים את תאוריית ברק. המאמר גם בוחן ושולל שורה של הסברים חלופיים שנשמעים בקרב חוקרים ושופטים בשיח הציבורי כהסבר לירידה באמון. שללנו טענות לירידה באמון מנימוקים דמוגרפיים, השפעת הפופוליזם, השפעת הרשתות החברתיות או תחילת שידורי הטלוויזיה המסחרית בישראל. בנוסף הצגנו הוכחות איכותניות נוספות לתאוריית לנדוי והראנו כי בהתאם לתחזיתו ירידת אמון הציבור הביאה לעיסוק גובר בשינוי שיטת מינוי השופטים ולשיח בדבר אי ציות הציבור לפסיקות בית המשפט.

העיסוק באמון הציבור בימים אלו הוא צו השעה לאור הירידה המתמשכת באמון הציבור. לכן ניסיונות לזהות את הגורמים לירידת האמון נחוצים ואנו תקווה שמאמרנו יתרום לדיון הער בנושא.

ציטוט מוצע: אהרן גרבר ויהונתן גבעתי "כיצד השפיעה המהפכה החוקתית על האמון בבית המשפט" בלוג רשות הרבים (9.11.2022).

¹¹ יש חשיבות לנטרול מגמות כלליות של אמון במוסדות אחרים, משום שיש הגורסים כי הירידה באמון אינה ייחודית למערכת המשפט, וכי מדובר בירידה כללית באמון ברשויות המדינה. לדוגמה, ראו יעל הדר "אמון הציבור הישראלי במוסדות השלטון בעשור האחרון" המכון הישראלי לדמוקרטיה (24.12.2009) <https://bit.ly/3zGIqti>