

משרד החינוך

אחראי לכל מוסדות הלימוד והחינוך לילד, לנוער ולמבוגר, ועוסק בתכנון ובביצוע מדיניות פדגוגית בכל הנוגע לתכניות לימודים, חינוך ערכי, הכשרת כוח אדם בהוראה ועוד.

משרד התרבות והספורט

אחראי לפעילות התרבות, המדע והספורט ועל התוויית מדיניות לפיתוח ולקידום תרבות, מדע וספורט.

משרד המדע והטכנולוגיה

אחראי לקידום תשתיות המדע והטכנולוגיה בישראל, פיתוח קשרי מדע ומחקר, וקידום פיתוחים מדעיים וטכנולוגיים.

משרד התחבורה

אחראי לתשתית התחבורתית וקיום שירותי התחבורה במדינת ישראל - בים, באוויר וביבשה, ולקידום רמת הבטיחות בתנועה.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

אחראי למערכות שירותי הרווחה והביטחון הסוציאלי הניתנים באמצעות הרשויות המקומיות והמוסד לביטוח לאומי.

משרד המשפטים

אחראי לטיפול בנושאי חקיקה והמערכת המשפטית, וכן על תחומי הניהול והרישום של זכויות קנייניות והפיקוח עליהן (כמו: חברות, פטנטים, זכויות יוצרים, מקרקעין).

המשרד לביטחון פנים

אחראי לאכיפת החוק ולשמירת הסדר הציבורי בישראל. מופקד על משטרת ישראל ועל שירות בתי הסוהר, ובתחומי האחריות של שני זרועות אלה הוא אחראי לעיצוב מדיניות, תכנון ארגוני והקצאת משאבים.

המשרד להגנת הסביבה

עוסק בעיצוב מדיניות בנושאים סביבתיים, קידום המחקר על מצב איכות הסביבה, פיתוח שמורות טבע, שיקום שמורות שנפגעו, פיקוח על פעולות של הגנת הסביבה ומניעת מפגעים.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

אחראי למגזר החקלאי, למשק המים, החי והצומח, לפעילות התיישבותית, לשירותים הווטרינריים ולשימור הקרקע.

משרד הבינוי והשיכון

אחראי לענף הבנייה בישראל בכלל, ולבנייה למגורים בפרט, ולהפעלתה של מדיניות בנייה המכוונת להשגת יעדים לאומיים: מדיניות סיוע לדיור ולקבוצות אוכלוסייה שונות, קידום שיטות בנייה ושיקום שכונות.

משרד האנרגיה והמים

מרכז את פעילות הממשלה בנושאי אנרגיה ותשתית, ניהול ענייני הדלק ומשק החשמל, והעבודות הציבוריות.

המשרד לקליטת עלייה

אחראי לקליטתם הכלכלית, התעסוקתית, החברתית והתרבותית של עולים.

משרד התיירות

אחראי לפיתוח התיירות כמכשיר כלכלי, ולפיתוח תשתית תיירותית ומפעלי תיירות למדינת ישראל.

משרד הבריאות

אחראי לשירותי הבריאות במדינה לסוגיהם, להכשרת כוח אדם בתחומי הרפואה ובריאות הציבור, למתן רישיונות לבעלי מקצועות רפואה, ולפיקוח בתחומי הרוקחות.

משרד התקשורת

אחראי לתקשורת הקווית והאלחוטית במדינת ישראל, לדואר, לבנק הדואר ולשירות הבולאי.

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (תמ"ת)

מופקד על פיתוח ועידוד התעשייה, המסחר והתעסוקה, על פיתוח סחר החוץ של ישראל וסחר פנים, על פיקוח על מחירי המצרכים והשירותים, על פיקוח על האספקה הסדירה של מצרכים במשק ועל ההגנה על האינטרסים של הצרכנים, וכן על פיתוח הון אנושי.

המשרד לשירותי דת

מופקד על השירותים הדתיים שהממשלה מספקת לחלקי האוכלוסייה השונים ולדתות השונות בתוכה. עיקר פעילותו של המשרד היא בענייני הדת היהודית.

המשרד לפיתוח הנגב והגליל

אחראי לקידום פיתוח הנגב והגליל, בד בבד עם קידום הפיתוח האזורי וחיזוק היחסים הכלכליים בין ישראל לשכנותיה.



1. אפשר לסווג את משרדי הממשלה לארבעה סוגים: מדיניים-ביטחוניים, מנהליים, כלכליים וחברתיים. **מיינו** את משרדי הממשלה על פי סיווג זה (משרד יכול להתאים ליותר מ"סוג" אחד). נמקו את סיווגכם.
2. לפניכם רשימת מקרים. עיינו ברשימה והסבירו איזה משרד ממשלתי אמור לטפל בכל מקרה: תאונות דרכים, בטיחות בטיסות הפנים, התרונות מלאי התרופות בבתי החולים, התפלת מי ים, שביתת עובדי המוסד לביטוח לאומי, אבטלה במשק, ליקויים באבטחת בתי ספר, הרחבת הקשרים הכלכליים עם מדינות אחרות, פיתוח מקורות אנרגיה חדשים, שינוי במדיניות רווחה, הקמת אזורי תעשייה.

המינהל הציבורי - המנגנון המנהלי של הממשלה

בכל משרד ממשלתי עובדים בעלי תפקידים מקצועיים שונים בדרגות שונות של אחריות מקצועית. פקידי ציבור אלה הם המנגנון המקצועי הקבוע של משרדי הממשלה, ויחד הם מהווים את המינהל הציבורי של מדינת ישראל. מנגנון מקצועי זה אחראי לניהול השוטף של משרדי הממשלה ולביצוע התפקידים שבתחום האחריות של כל משרד ממשלתי.

השירות הציבורי מורכב אמנם מבעלי מקצוע שהתמנו על פי כישורים והתאמה לתפקיד. אולם אלה אינם בהכרח ניטרלים מבחינה פוליטית, שכן המינהל הציבורי ועובדי הציבור שלו אמורים לבצע מדיניות הנקבעת על ידי שרי הממשלה. בהקשר זה, היחסים בין הדרג הממשלתי הנבחר לבין עובדי הציבור עשויים להיות לעתים מורכבים: "הפוליטיקאים חסרים בדרך כלל מומחיות בתחומים מורכבים וטכניים מאוד...משום כך הם פונים לפקידים בכירים לעצה ולחוות דעת. בדרך כלל עובדי הציבור מציגים לפני מקבל ההחלטות אפשרות בחירה בין חלופות שונות, אבל ניסוח הבעיה וההשלכות של המדיניות מצויים בידיהם. ידוע שהפוליטיקאים מעדיפים מדיניות זו או אחרת מסיבות פוליטיות; ידוע שאנשי המינהל הציבורי מעדיפים מדיניות זו או אחרת מפני שהם חושבים שהיא עונה בצורה טובה יותר על היעדים הפוליטיים של הפוליטיקאי. ברשימה זו, המטשטשת את הקו המפריד בין מינהל לפוליטיקה, חשובה לא פחות היא העובדה שאנשי המינהל נשארים לרוב במקומם, בעוד הפוליטיקאים מתחלפים בתפקידיהם אם מפלגתם הפסידה בבחירות, או שהם עוברים לתפקידים אחרים" (א' אריאן, הרפובליקה הישראלית השנייה, הוצאת זמורה-ביתן ואוניברסיטת חיפה, עמ' 303).

למינהל הציבורי תפקיד חשוב במילוי התפקידים השונים המוטלים על משרדי הממשלה. עוצמתו של מינהל זה נעוצה בעיקר במומחיותו כמנגנון מקצועי ובהמשכיות המאפיינת את תפקודו - בהיותו מורכב מבעלי תפקידים הנותרים בתפקידיהם זמן רב, צוברים ניסיון וידע החסרים לפוליטיקאים הנבחרים, ולפיכך הנבחרים תלויים בהם במידה רבה. מכיוון שהדרג הפוליטי חסר את המומחיות והניסיון הדרושים, החלטות רבות מתקבלות בדרגים המקצועיים של המינהל הציבורי העוסקים לכאורה ב"פרטים הטכניים" אך מעצבים למעשה גם את המדיניות.

המבנה ההיררכי של המינהל הציבורי, חלוקת סמכויות מורכבת ומסובכת המתקיימת בו, קיומם של מדרגים תפקידים שביניהם יחסי פיקוח ותלות - כל אלה עלולים לגרום לסרבול ולפגיעה ביעילות עבודתו. על רקע זה נקשר לעתים למינהל הציבורי המושג "ביורוקרטיה" במשמעות שלילית או

ביקורתית, המתבטאת בדימויים ובהערכות בדבר סחבת, התנשאות, זלזול ואף שרירות לב ביחס כלפי אזרחים הנזקקים לשירותיו של המינהל הציבורי.

ז. היועץ המשפטי לממשלה

היועץ המשפטי לממשלה עומד בראש התביעה המשפטית של מדינת ישראל בנושא באחריות עליונה לאכיפת החוק הפלילי, ובמקביל הוא גם אחראי על מתן שירותי ייצוג וייעוץ משפטיים לממשלה. לאור זאת, היועץ המשפטי לממשלה ממלא שורה של תפקידים מרכזיים:

1. מייעץ לממשלה בעניינים משפטיים באמצעות חוות דעת והנחיות.
2. מייעץ בהכנת תזכירי חוק של הממשלה ואחראי להיבטים המשפטיים של הצעות חוק שיוזמת הממשלה.

3. מייצג את רשויות המדינה בבתי המשפט.

4. עומד בראש התביעה הכללית מטעם המדינה (פרקליטות המדינה) ואחראי לאכיפת החוק הפלילי. באכיפת החוק הפלילי, היועץ המשפטי לממשלה פועל מכוח דינים, המעניקים לו סמכויות, כגון ההחלטה אם להעמיד לדין, ההחלטה באיזה סעיף להעמיד לדין, ההחלטה מתי לחקור ומתי להפסיק לחקור וההחלטה אם לעכב הליכים פליליים. שיקול הדעת של היועץ המשפטי לממשלה בהפעלת סמכויות אלה רחב למדי; הוא מבוסס לא רק על הפרשנות של יסודות העברה או על קיומן של ראיות, אלא גם על הכרעות בדבר קיומו של אינטרס ציבורי בניהול המשפט.

מכלול התפקידים האלה וריכוזם בידיו של היועץ המשפטי לממשלה הוא המאפיין הבסיסי של מעמד היועץ המשפטי לממשלה. שילובם ביד אחת הוא המאפשר ליועץ המשפטי לממשלה גם לעמוד בראש הפירמידה של המשפטים בשירות המדינה, על כל חלקיה.

במסגרת תפקידיו השונים היועץ המשפטי לממשלה הוא בעל מעמד ושיקול דעת עצמאי, בלי להיות כפוף להוראה או למדיניות של הממשלה או של שר המשפטים. זאת, בלי להתעלם מחובתו להיוועץ בשר המשפטים, ולעתים בממשלה כולה, בעניינים שיש להם משמעות ביטחונית, מדינית, או ציבורית.

הממשלה היא הממנה את היועץ המשפטי לממשלה, והיא מוסמכת גם להעבירו מתפקידו, אלא שאין היא יכולה לתת לו הוראות בתקופת כהונתו בתפקידו. אמנם אין הממשלה חייבת לקבל כל עצה של היועץ בכל נושא שהוא (וזאת כאשר אין מדובר בהעמדה לדין פלילי, שאז סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה מוחלטת מכות החוק). אך מכיוון שהיועץ המשפטי ונציגיו הם שנקראים להגן על החלטות הממשלה ושריה בפני בג"ץ, הממשלה נוהגת להתייחס לעצותיו ולהמלצותיו כמחייבות.

מכלול תפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה מעורר לא אחת ויכוח על סמכויותיו וטענות על העוצמה הרבה המרוכזת בידי אדם אחד. מכאן הצעות המועלות לעתים לפיצול בתפקידי היועץ המשפטי לממשלה בין תפקידי הייעוץ שהוא ממלא לבין תפקידו כתובע כללי, מתוך נימוק כי אסור שראש התביעה הכללית יהיה תלוי בממשלה בדרכי מינויו ופיטוריו. על פי הצעות אלה, פיצול מעין זה קיים במדינות מערביות רבות, וישראל היא מבין הדמוקרטיות היחידות בעולם שבהן לא קיים פיצול מוסדי משמעותי בין תפקידי הייעוץ המשפטי לממשלה לבין חקירה והגשת כתבי אישום פליליים.



שאלות

1. על פי הגדרה פשוטה, תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה הוא לשמש "עורך דין של הממשלה". אלו מתפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה הולמים הגדרה זו?
2. באלו מתפקידיו של היועץ המשפטי לממשלה בא לידי ביטוי התפקיד של פיקוח וביקורת על פעולות הממשלה?
3. במרוצת השנים הועלו הצעות לשינויים במוסד היועץ המשפטי לממשלה, כמו ההצעה שהיועץ יפנה את משרתו עם חילופי השלטון, וכמו ההצעה לפצל בין תפקיד הייעוץ המשפטי וייצוג המדינה בבתי המשפט לבין תפקידו כממונה על אכיפת החוק. חוו דעתכם: מה מבקשות הצעות אלה להשיג? נמקו.

ח. בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי: כפיפות למרות הממשלה וקבלת החלטות בנושאי ביטחון

בחוק יסוד: הצבא נקבע: "כפיפות למרות האזרחית; א. הצבא נתון למרות הממשלה; ב. השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון". הביטוי "מרות הממשלה" מצביע בבירור על עליונות הממשלה ועל כך שהצבא מחויב להנחיותיה.

בחוק יסוד: הצבא לא נקבעה חלוקת סמכויות בין שר הביטחון לבין הממשלה, אולם לפי לשון החוק הממשלה היא הסמכות העדיפה כי הצבא נתון למרותה, ומטעם הממשלה שר הביטחון הוא הממונה על הצבא.

הפרשנויות השונות ביחס לכפיפותו של הרמטכ"ל לשר הביטחון נעות מעמדה הדוגלת בכפיפות מוחלטת ועד לעמדה לפיה הכפיפות היא אך ורק בנושאים אסטרטגיים, ובנושאים טקטיים כמו תוכניות אימונים ותוכניות מבצעיות, שר הביטחון אינו יכול להכתיב מהלך או ליזום, אלא רק לאשר או לא לאשר.

הצבא הוא אחד הארגונים החשובים ביותר במדינה, ולכן לגבי ארגון כזה יש חשיבות רבה למרות אזרחית חד-משמעית עליו. זאת ועוד: בשיטת המשטר הדמוקרטי הנוהגת בישראל, לא ייתכן קיומו של גוף ביצועי שאינו כפוף לחלטין לרשות המבצעת.

מה מקומו של הצבא בתהליך קבלת ההחלטות על ידי הממשלה בנושאי ביטחון? היחסים בין הדרג האזרחי-הממשלתי לדרג הצבאי נעים למעשה בין שתי גישות מרכזיות המגדירות את מקומו הרצוי של צה"ל בתהליך קבלת ההחלטות. לפי גישה אחת, הצבא הוא כלי בשירות מקבלי ההחלטות: הממשלה מגדירה לצבא את היעדים באופן עצמאי והצבא נערך למלא את תפקידו ופועל להשגת היעדים בדרך הטובה ביותר. הגישה השנייה היא גישת ההדדיות והשותפות, שלפיה - קיימת למעשה מעין שותפות אזרחית-צבאית בקביעת מדיניות ביטחון, וצה"ל אינו משמש אך ורק כלי לביצוע של מדיניות הממשלה, אלא מהווה גורם רב משקל בעיצובה. כך, למשל, הרמטכ"ל משתתף לעתים קרובות בישיבות הממשלה ומשפיע על עיצוב המדיניות וקבלת ההחלטות בנושאי ביטחון. כך גם להערכת המצב הלאומית שנותן אגף המודיעין של צה"ל נודעת השפעה רבה על מהלכי הממשלה בנושאי מדיניות ביטחון.

ט. הממשלה חול המגזר השני (העסקי) והמגזר השלישי (האזרחי)

השינויים הגלובליים שחלו במהלך המאה ה-20 ובתחילת המאה ה-21 - משבר מדינת הרווחה הקלאסית, המשברים הכלכליים במדינות המתפתחות וההידרדרות הסביבתית המהירה, בשילוב עם צמיחת הכלכלה הגלובלית ומהפכת התקשורת - כל אלה הביאו לכך שהשתנו יחסי הכוחות בחברה: גדל כוחו של המגזר העסקי (המגזר השני), ובמקביל הצטמצם חלקה של המדינה במתן שירותי רווחה בגלל מדיניות ליברלית הכרוכה בהפחתת מעורבותה החברתית, וגדל גם כוחו של המגזר האזרחי (המגזר השלישי). המונחים "מגזר שני" ו"מגזר שלישי" נועדו להבדיל בינם לבין המגזר הציבורי המורכב ממוסדות המדינה והרשויות המקומיות, ומוגדר כ"מגזר ראשון".

המגזר העסקי כולל את מגוון החברות והעסקים הפועלים למטרות רווח, שמקובל להגדירו כ"מנוע הצמיחה של המשק". מן ההיבט היצרני, בהתפתחותו של מגזר זה אין מדובר רק בהצלחה עסקית המתבטאת ברווחים, אלא בקידומה ובביסוסה של המדינה, שכן המגזר הזה אחראי לפיתוח תשתיות של ידע וייצור, הגדלת התוצר הלאומי, יצירת מקומות עבודה, הרחבת היצוא וצמצום גירעון מאזן התשלומים של המדינה.

בשנים האחרונות עולה חלקו של המגזר העסקי בפעילות הכלכלית של המשק, תוך צמצום השתתפותה של הממשלה במשק כגורם מייצר. בד בבד עולה חשיבותה של הממשלה כגורם המפקח על המשק ומסדיר את פעילותם של כוחות השוק, וכגורם מסייע לפעילותו וקידומו של המגזר העסקי. הממשלה יכולה לסייע למגזר זה באמצעות חקיקה מתאימה, דאגה לזכויות המעסיקים (נוסף על הדאגה לזכויות העובדים), הקלות במתן אישורים בפעילות העסקית, צמצום הליכים ביורוקרטים מכבידים, ותמיכות פיננסיות למפעלים.

המגזר השלישי (האזרחי) בישראל, הכולל ארגונים אזרחיים מסוגים שונים, הולך וגדל במהירות בשנים האחרונות, ומספר הארגונים האזרחיים הפעילים בו מגיע כיום לכ-35,000. כמו במקומות אחרים בעולם, גם בישראל, תהליכי הגלובליזציה והפרטת השירותים הציבוריים, במקום מרכז אחד המכוון ומנווט ופעיל כמעט בכל תחומי החיים (הממשלה) - מביטחון וכלכלה ועד רווחה ופנאי - מתפתח בהדרגה מודל פלורליסטי, המבוסס על כלכלת שוק, ובהקשר החברתי הוא מבוסס על פעילות רכיבים שונים של החברה, ביניהם כאלה המתאגדים בארגונים ללא כוונת רווח, ועיקר פעולתם היא לתועלת הציבור.

ככל שהממשלה מפחיתה את המעורבות שלה, המגזר השלישי מתפרס יותר ויותר על תחומים שבהם הממשלה נסוגה מהם, כמו בתחומי חינוך, רווחה, בריאות, הגנת הסביבה - ולמעשה כמעט בכל תחום אפשרי ברמה הארצית והמקומית. חלקו של המגזר השלישי במשק הישראלי הולך וגדל, ובמקביל גם גדל חלקו בכלל התעסוקה במשק.

מקורות המימון של ארגוני המגזר השלישי כוללים מקורות מימון ציבוריים (העברות מהממשלה ומרשויות מקומיות), תרומות, הכנסות עצמיות, דמי חבר ורווחי מכירת שירותים. מכיוון שארגוני המגזר השלישי ממלאים תפקידים חברתיים חשובים במדינה, הממשלה יכולה לסייע במתן תמיכות כספיות, חקיקה מתאימה להסדרת פעילותם, והסדרת תנאי ההעסקה והשכר של העובדים בארגונים אלה.



1. תפקידה של הממשלה ביחס למגזר העסקי - הוא גם לפקח וגם לסייע. מה ההבדל בין פיקוח לסיוע? מהן המטרות שיש לפיקוח ולסיוע של הממשלה מול המגזר העסקי?
2. בדיון בכנסת (ועדת הכספים, 8.7.2008) על המגזר השלישי, אמר אחד מחברי הכנסת: "ברור שלגבי המגזר השלישי, הכוונה המקורית היתה צריכה להיות שהממשלה עושה את העיקר והמגזר השלישי משלים את החסר. לצערי המצב התהפך כאן... אנחנו רואים כל הזמן שהמגזר ממלא פונקציות שהממשלה היתה צריכה למלא אותן, אבל אין ממשלה ולכן אותו מגזר ממלא את החלל. הוא מאכיל את החלשים, מסייע במכשירי רפואה, מעונות יום וכדומה. המצב היה צריך להיות הפוך. המצב היה צריך להיות כזה שהממשלה נותנת, מגבירה את הסיוע לחלשים, ואם פה ושם חסר, נכנס המגזר השלישי".
הסבירו את ביקורתו של חבר הכנסת ואת גישתו החברתית-כלכלית.
אילו מסקנות מעשיות עולות לדעתכם מן הביקורת?
3. "מעבר להיעדר מטרת רווח כמכנה משותף לכל ארגוני המגזר השלישי, מקובל לייחס להם מהות ערכית".
הסבירו וחוו דעתכם על קביעה זו.

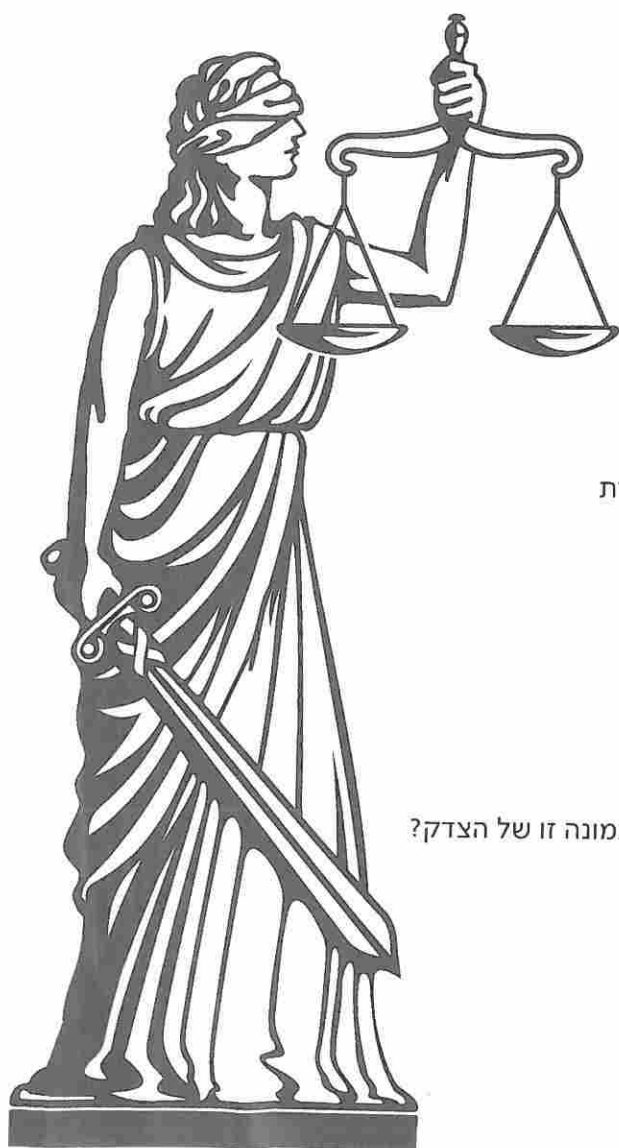
פרק 35

הרשות השופטת - בתי המשפט

בכל משטר דמוקרטי וגם במדינת ישראל, קיימת רשות שופטת עצמאית ובלתי תלויה. עצמאותה של הרשות השופטת היא מהיסודות החשובים ביותר של שלטון החוק במדינה דמוקרטית.

החוק והמשפט הם מערכת של כללים מחייבים, אשר מסדירים את ההתנהגות של אזרחי המדינה ותושביה במסגרת המדינה. החוק והמשפט משמשים אמצעי וכלי הכרחי של השלטון במדינה לשמירת הסדר בכל תחומי החיים, והפרתם מביאה לידי הטלת עונשים הנאכפים על ידי המנגנונים המופקדים על אכיפת החוק והמשפט. המצב האידיאלי הוא שכל אזרחי המדינה יקבלו את החוק כנורמה, יאמצו את ערכיו ויקפידו לקיים את כל האמור בו. אולם ברור שמדינה אינה יכולה להתבסס על עניין זה וחייבת שבצד הנורמה, תהיה לה גם יכולת לכפות את קיום החוק על כלל האזרחים.

מי מוסמך לקבוע אם אדם, גוף או רשות שלטונית כלשהי עברו על החוק? מי יכול להחליט באיזו מידה עברו על החוק ואיזה עונש יקבלו? לשם כך צריך רשות שופטת כגוף ניטרלי ולא פוליטי, שאנשיו בקיאים בחוק, זוכים לאמון, ופסיקתם מכובדת ומקובלת על הכול.



בתרבות היוונית-רומית הסמל של המשפט הוא אלת הצדק המודדת את המשפט ביד אחת בעזרת מאזני צדק, וביד השנייה אווזת בחרב, וכל זאת כשעיניה מכוסות או עצומות.



הסבירו: מהי המשמעות המיוצגת בתמונה זו של הצדק?

א. מקורות המשפט בישראל

1. הרשות המחוקקת במדינת ישראל היא הכנסת. דברי החקיקה של הכנסת הם החוקים, והם ניצבים בשורה הראשונה של מקורות המשפט בישראל, ולצדם חקיקת המשנה שמבצעת הממשלה.
 2. עם קום המדינה נקלט אל תוך שיטת המשפט הישראלית מכלול המשפט המנדטורי ואיתו המשפט העות'מאני ששרד עד לאותה עת. מדינת ישראל היא כידוע המשכו של היישוב בארץ ישראל ובאה במקום שלטון המנדט. כדי למנוע תוהו ובוהו משפטי ומנהלי עם יציאת הבריטים מהארץ, אישרה מועצת המדינה הזמנית מיד עם קום המדינה את **פקודת סדרי השלטון והמשפט**, שהניחה את היסודות לשלטון ולמשפט במדינת ישראל (חוקי מועצת המדינה הזמנית נקראו "פקודות", להבדיל בין לבין חוקי הכנסת הנקראים "חוקים", משום שמועצת המדינה הזמנית חפצה להדגיש את העובדה, כי היא לא היתה רשות נבחרת. מבחינת תוקפן המשפטי, פקודות מועצת המדינה שוות לחוקי הכנסת).
- פקודת סדרי השלטון והמשפט קבעה הוראה לקליטת המשפט שקדם לקום המדינה, כאמצעי זמני עד להשלמת יצירתו של משפט ישראלי:

המשפט שהיה קיים בארץ ישראל ביום ה' באייר תש"ח (14 במאי 1948) יעמוד בתוקפו עד כמה שאין בו משום סתירה לפקודה זו או לחוקים האחרים שיינתנו על ידי מועצת המדינה הזמנית או על פיה, ובשינויים הנובעים מתוך הקמת המדינה ורשויותיה.

במילים אחרות, בפקודת סדרי השלטון והמשפט נקבע מפורשות שהמשפט שהיה בתוקף ערב הקמת המדינה (כלומר, המשפט המנדטורי על הרובד של המשפט העות'מאני שהמשיך להתקיים), יעמוד בתוקפו גם להבא כל עוד לא תוקן, שונה או בוטל בחקיקת בית המחוקקים הישראלי. הכוונה המונחת ביסוד הסדר זה ברורה: למנוע היווצרותו של חלל ריק מבחינה משפטית, שהרי קמה מדינה חדשה, ולא ייתכן שתידרש להתחיל לתפקד בחלל ריק משפטי.

כך, בתחום מקורות המשפט, המשפט הישראלי הורכב עם קום המדינה מחקיקה ישראלית (חוקי הכנסת), חקיקה מנדטורית, שרידים של חקיקה עות'מאנית, וכן רובד העומד בפני עצמו – הדינים הדתיים של העדות הדתיות השונות, כפי שהתקיימו בתקופה שלפני קום המדינה (כלומר, גם נושא מסירת דיני אישות וירושות לסמכות בתי דין דתיים של העדות השונות הוא מורשת התקופה שלפני קום המדינה).

יחד עם החקיקה המנדטורית נקלטה שיטת המשפט האנגלו-סקסי הן מבחינת הפרוצדורה (דרכי ניהול המשפט) והן מבחינת מערכת בתי המשפט. לפי הפרוצדורה האנגלית מתנהל המשפט כשמול השופט או השופטים נערך עימות בין עורכי הדין של שני הצדדים למשפט. השופט או השופטים מקפידים על כללי החקירה וממעטים לחקור בעצמם את המתדיינים (שיטת "חבר המושבעים" שלפניו טוענים הסנגורים והתובעים, והקובעים אם הנאשם "אשם" או "לא אשם", לא הונהגה על ידי הבריטים בזמן המנדט והמשפט הישראלי העדיף, מתחילתו, למסור את ההכרעה הזאת לשופטים מקצועיים בלבד).



3. **חוק יסודות המשפט, תש"מ-1980**
 תהליך שחרור המשפט הישראלי מכפיפותו
 למקורות זרים ופיתוח שיטתו המשפטית העצמאית,
 התקדם מאז קום המדינה באופן מתמיד.
 צעד משמעותי בכיוון זה נעשה בשנת 1980 עם
 חקיקתו של "**חוק יסודות המשפט**", הקובע:

ראה בית המשפט שאלה משפטיות הטעונה הכרעה, ולא מצא לה תשובה בדבר חקיקה, בהלכה
 פסוקה או בדרך של היקש, יכריע בה לאור עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת
 ישראל.

החוק קובע כי אם אין חקיקה או פסיקה מפורשת בנושא מסוים (כלומר, אם קיימת "לאקונה" - חסר
 בחקיקה), ובית המשפט גם לא מוצא תשובה לנושא בדרך של "היקש", בית המשפט יתבסס על
 "עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל".

בין מקורות המשפט אפשר לראות אפוא, על פי חוק יסודות המשפט, את "**ההלכה הפסוקה**",
 כלומר **התקדים המשפטי** שהוא פסק דין עקרוני, שניתן לראשונה בבעיה שטרם התעוררה בפני בית
 משפט, וכן את "**ההיקש**":

א. מהי ההלכה הפסוקה או התקדים? - בחוק יסוד: השפיטה, נקבע: "הלכה שנפסקה בבית
 המשפט תנחה בית משפט של דרגה נמוכה ממנו. הלכה שנפסקה בבית המשפט העליון מחייבת
 כל בית משפט, זולת בית המשפט העליון". כלומר, כל בית משפט קשור בהלכה שנפסקה בבית
 משפט גבוה ממנו.

מקובל להגדיר את ההלכות השיפוטיות, המהוות תקדימים משפטיים - כ"**חקיקה שיפוטית**",
 וזאת בגלל העובדה שהן יוצרות נורמות משפטיות כלליות, בדומה לנורמות הכלליות הנוצרות על
 ידי חקיקת הכנסת עצמה.

ב. מהו היקש? - אנלוגיה למקרים אחרים שנדונו אם בחוק ואם בפסיקה בדרך של פרשנות והסקה.

מחלוקת בפרשנות חוק יסודות המשפט

מאז קום המדינה, והרבה לפני חקיקת חוק יסודות המשפט, נהגו שופטים לחזק את עמדתם, להאיר
 את טיעוניהם ולהעשיר את לשונם בציטוטים מהמשפט העברי וממורשת ישראל - אם כמקור הראה

ואם כמקור פרשנות. למרות זאת, החוק עורר ויכוח נוקב בשאלות מה הן **הדרכים** שבהן אפשר להגיע ל"עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל", ומה **תוכנה** של ההגדרה "עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל"?

בוויכוח זה בלטו דעותיהם המנוגדות של שופטי בית המשפט העליון אהרן ברק ומנחם אלון, שביטאו את המתח שבין המשפט הישראלי החילוני הנשען על מקורות משפטיים ותרבותיים מערביים, לבין המשפט הנסמך על מקורות ההלכה היהודית (על המושג "משפט עברי" ראו בפרק 6).

השופט אהרן ברק: פרשנותו לחוק יסודות המשפט מתבססת על טענתו שמערכת המשפט תזדקק לעקרונות מורשת ישראל במקרים מועטים בלבד. הוא מבקש לשמר את המשך התפתחותו של המשפט הישראלי כמשפט ליברלי, המחובר באופן הדוק למשפט הליברלי-הדמוקרטי המערבי. לדבריו, "מורשת ישראל היא מושג לאומי החובק את המורשת של האומה, הישנה והחדשה גם יחד. היא משקפת את רצף ההיסטוריה של העם. היא כוללת את מורשתו של הרמב"ם ואת מורשתו של שפינוזה; את מורשתו של הרצל ואת מורשתו של אחד העם; את המורשת שלפני הקמת המדינה ואת המורשת שלאחר הקמתה; את המורשת העולה מהספרות התורנית ואת המורשת העולה מהספרות החילונית גם יחד". זאת ועוד, השופט אהרן ברק מדגיש שהחוק אינו מפנה אל מורשת ישראל בכללותה, אלא אל חלק מתוכה בלבד – אל ארבעת העקרונות של **חירות, צדק, יושר ושלום**. השופט אהרן ברק גם מדגיש, שעל פי לשונו של חוק יסודות המשפט, במקרים שבית המשפט צריך להפעיל את עקרונות מורשת ישראל, הכרעתו צריכה להיות "**לאור**" עקרונות המורשת ולא "**על פי**" עקרונות אלה. (א' ברק, שיקול דעת שיפוטי, הוצאת פפירוס, 1987, עמ' 285).

השופט מנחם אלון: בפרשנותו לחוק יסודות המשפט הוא מדגיש את הזיקה המחייבת בין המשפט הישראלי למשפט העברי, במסגרת המשך התפתחותו של המשפט הישראלי. הוא מציע להקנות למושג "מורשת ישראל" תוכן רחב, שיש להפעילו לא רק במצב של לאקונה משפטית, אלא בכל שאלה משפטית הטעונה הכרעה, כלומר להפעיל באופן נרחב תכנים השאובים מן המשפט העברי, שצריך לשמש מקור הראה ופרשנות ראשוני למשפט הישראלי. עיקרו של דבר, לפי גישתו, כשמדובר בביטוי "מורשת ישראל", "ברור שעיקרו ויסודו של הכלול במושג זה הוא המשפט העברי" (מ' אלון, המשפט העברי, תולדותיו, מקורותיו, עקרונותיו, הוצאת מאגנס, 1988, עמ' 1547).



1. השופט אהרן ברק נתן ביטוי לחשיבות חוק יסודות המשפט בקובעו כי "הוראה זו (של החוק) היא מהמרכזיות בשיטתנו. מקומה בחוק יסוד". הסבירו את קביעתו של השופט ברק.
2. באילו מובנים חוק יסודות המשפט חולל מפנה מהותי בשיטת המשפט הישראלית?
3. עיינו בפרשנותם של השופטים אהרן ברק ומנחם אלון לחוק יסודות המשפט, והסבירו, אלו עמדות לגבי אופייה של מדינת ישראל באות לידי ביטוי בדבריהם?

ב. סוגי המשפט

הדיון בסמכויותיהם של בתי המשפט ותפקודם כרוך בהבנת כמה מושגי יסוד בתורת המשפט: משפט חוקתי (משפט ציבורי-מנהלי), משפט אזרחי ומשפט פלילי.

משפט חוקתי (משפט ציבורי מנהלי)

המשפט החוקתי כולל את מערכת הכללים והעקרונות המסדירים את פעולתן של רשויות השלטון - הרכבן, בחירתן, סמכויותיהן, התנאים להחלפתן ויחסי הגומלין ביניהן; כן הוא כולל את העקרונות הקובעים את עיקרי דמותה של המדינה ואת זכויות האדם והאזרח.

משפט אזרחי

המשפט האזרחי עניינו בסכסוכים שבין אדם לחברו בנושאים כמו הפרת חוזים, החזר חוב כספי, פיצוי על נזקים.

במשפט אזרחי התובע הוא אזרח או תאגיד, והנתבע הוא אזרח או תאגיד אחר. אין סנקציה (עונש) במשפט אזרחי, ואם הוא מסתיים בחיוב הנתבע לשלם כסף או לוותר על דבר כלשהו שברשותו, הרי שהתשלום הוא לתובע, כפיצוי או כהחזרת זכות.

משפט פלילי

המשפט הפלילי עניינו **עבירות** על החוק הפוגעות בשלום הציבור, בסדר החברתי, או בביטחון המדינה, כמו - גנבה, שוד, רצח, הריגה, מעילה, הונאה, סחיטה, שוחד, העלמת מס, תקיפה, ריגול.

במשפט הפלילי התובעת היא המדינה באמצעות זרועות החקירה והתביעה הרשמיים שלה (המשטרה, היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה), והנאשם הוא אדם או תאגיד שעברו על החוק.

ביסוד המשפט הפלילי כמה עקרונות בעלי משמעות יסודית ביותר:

1. אין מענישים בלי הוראה מפורשת בחוק, הקובע ומגדיר את העברה.
2. אין למנוע מאזרח שום פעולה שהחוק לא אסר אותה, ואין להכריח אדם לעשות דבר שהחוק לא פקד לעשותו.
3. כל אדם נחשב חף מפשע, כל עוד לא הוכחה אשמתו בבית משפט.
4. אין להעניש שום אדם אלא בתוקף חוק, שנחקק לפני שבוצעה העברה (כלומר, אין להעניש אדם על פעולה שהיתה מותרת שעה שביצע אותה).
5. העבירות במשפט הפלילי נחלקות לשלושה סוגים, על פי **העונש** שקבע להן החוק:
 - א. חטא** - עברה שהעונש עליה הוא מאסר עד חודש ימים בתוספת קנס, או קנס עד סכום מסוים שנקבע בחוק, ללא מאסר.
 - ב. עוון** - עברה שהעונש עליה הוא מאסר מחודש עד שלוש שנים בתוספת קנס, או קנס עד סכום שנקבע בחוק, ללא מאסר.
 - ג. פשע** - עברה שהעונש עליה הוא מאסר משלוש שנים עד מאסר עולם בתוספת קנס, או קנס עד סכום מסוים שנקבע בחוק, ללא מאסר.



1. כיצד מבטיחים עקרונות המשפט הפלילי את ביטחונם של האזרח, ומפני מי הם מבטיחים אותו?

2. מדוע, לדעתכם, חשוב להגדיר בחוק את מידת החומרה של עברות?

ג. העקרונות הדמוקרטיים המנחים את הרשות השופטת

ההליך השיפוטי בבתי המשפט מסדיר את ההתדיינות המשפטית בין הצדדים המעורבים במשפט ומטרתו להכריע בדין – בהליך שיפוטי הוגן ותקין, שהוא מיסודותיו של שלטון החוק ומבוסס על זכויות האדם והאזרח.

כדי להבטיח ניהול תקין וצודק של ההליך השיפוטי, נדרשים כישורים מקצועיים, תבונה, ניקיון כפיים, אי תלות ויושר ברמה גבוהה במיוחד. לשם כך נקבעו בחוק הליכים מוגדרים למינוי שופטים, וכן עקרונות וסדרי דין שעל פיהם פועלת ומתפקדת מערכת השפיטה.

מימוש הזכות להליך הוגן במערכת השפיטה

כדי לקיים מערכת משפטית דמוקרטית, וכדי לצמצם סיכונים לטעויות ולהבטיח ניהול צודק של הדיון המשפטי, קיימים סדרי דין שונים שעל פיהם פועלת ומתפקדת מערכת השפיטה:

1. כל אדם העומד לדין נחשב זכאי – כל עוד לא הוכחה אשמתו. כלומר התביעה צריכה להוכיח שאכן נעשתה עברה.

2. שוויון מוחלט בפני הדין – עיקרון יסוד של משפט צודק. השופט צריך לא רק להיזהר שלא להעדיף את החזק והעשיר על החלש והעני אלא אף מן הנטייה ההפוכה, וגם לא לנהוג במשוא פנים כלפי אדם הידוע כעבריין.

השופט חייב להקפיד על שוויון בעלי הדין לא רק בעצם פסיקת הדין, אלא אף בעניינים של נוהל בזמן בירור המשפט.

3. כל אדם זכאי להגנה משפטית בבית משפט. אם אין באפשרותו לממן הגנה משפטית, המדינה חייבת להעניק לו סנגור באמצעות "הסנגוריה הציבורית".

4. פומביות הדיון: לפי האמור בחוק יסוד: השפיטה – "בית משפט ידון בפומבי, זולת אם נקבע אחרת בחוק, או אם בית המשפט הורה אחרת לפי חוק".

הדיונים בבתי משפט הם פומביים, וכל אדם זכאי לבוא ולהיות נוכח בהם. פומביות הדיונים בבית המשפט מודרכת על ידי הכלל המשפטי הנוגע, שמקורו במשפט האנגלי, הקובע כי "לא די שיעשה צדק – חשוב גם שייראה כי נעשה צדק".

דיונים משפטיים מתנהלים בדלתיים סגורות במשפטים שבהם מעורבים קטינים, או במשפטים שנושאים ביטחון המדינה.

5. הכרעות במשפטים מתקבלות על פי דעת הרוב, כאשר בדין יושבים מספר שופטים.

ביחס להרכב בית המשפט – מה עדיף – שופט אחד, או כמה שופטים היושבים יחד? אין ספק שעדיפה הדרך של בית המשפט, המורכב מכמה שופטים היושבים יחד. ואכן, במקרים מרובים אין משאירים את ניהול המשפט ואת מתן ההכרעה בידי שופט יחיד, אלא מצרפים יחד כמה

שופטים - שלושה במספר בעברות מסוג פשע או בדיון בערעור. הסיבה היחידה שאין נוהגים כך בכל דיון משפטי ובכל בית משפט, היא חסכונית בלבד. ברור שדעת כמה שופטים יותר צודקת מדעת יחיד.

בבית משפט הדן בשלושה שופטים (או יותר) - מכריעה דעת הרוב. השופט שנשאר במיעוט נותן פסק דין משלו הנקרא "פסק דין המיעוט", אך החלטת בית המשפט היא החלטת רוב השופטים.

6. זכות הערעור: לפי האמור בחוק יסוד: השפיטה, "פסק דין של בית משפט בערכאה ראשונה ניתן לערעור בזכות". כלומר, בכל פסיקה של בית משפט שמורה לכל אחד מהצדדים זכות הערעור לפני ערכאה (דרגה) משפטית גבוהה יותר. בית המשפט הדן בערעור רשאי לקבל את הערעור או לדחותו, לשנות את פסק הדין או לקבוע אחר במקומו, או להחזיר את המשפט לערכאה הקודמת.

7. משפט חוזר: לפי האמור בחוק בתי המשפט, משפט חוזר נועד למצוא פתרון למקרה שבו נתבסס פסק דין בעניין פלילי על "ראיה מהראיות שהובאו באותו העניין, היה יסודה בשרק או בזיוף, ויש יסוד להניח כי אילולא ראיה זאת היה בכך כדי לשנות את תוצאות המשפט לטובת הנידון", או למקרה ש"נתגלו עובדות חדשות או ראיות חדשות העשויות, לבדן או ביחד עם החומר שהיה בפני בית המשפט בראשונה, לשנות את תוצאות המשפט לטובת הנידון, ולא יכלו להיות בידי הנידון, או לא יכלו להיות ידועות לו, בשעת בירור משפטו", או למקרה ש"הורשע בינתיים אדם אחר בביצוע אותו מעשה העברה, ומהנסיבות שנתגלו במשפטו של אותו אדם אחר, נראה כי מי שהורשע לראשונה בעברה - לא ביצע אותה". על משפט חוזר מוסמך לצוות רק נשיא בית המשפט העליון על פי פניית היועץ המשפטי לממשלה.



• בחרו שלוש דוגמאות לסדרי הדין ועקרונותיו והסבירו כיצד משתקפת בהן הזכות להליך הוגן?

הליך הוגן ומשפט צדק במקרא

"ואצווה את שופטיכם בעת ההיא לאמור: שמוע בין אחיכם ושפטתם צדק בין איש ובין אחיו ובין גרו. לא תכירו פנים במשפט, כקטון וכגדול תשמעון, לא תגורו מפני איש, כי המשפט לאלוהים הוא".

(דברים א, 16-17)

"שופטים ושוטרים תיתן לך בכל שעריך אשר ה' אלוהיך נותן לך לשבטיך, ושפטו את העם משפט צדק. לא תטה משפט, לא תכיר פנים ולא תיקח שוחד, כי השוחד יעוור עיני חכמים ויסלף דברי צדיקים. צדק צדק תרדוף, למען תחיה וירשת את הארץ אשר ה' אלוהיך נותן לך".

(דברים טז, 18-20)

שאלות



1. כיצד משתקף בפסוקים אלה הליך משפטי הוגן? מה נדרש כדי שהמשפט יהיה משפט צדק?
 2. מה הקשר לדעתכם בין הדרישה להשגת צדק ובין התכלית המובטחת - "למען תחיה וירשת את הארץ"?
- כיצד אפשר להסיק מכך שהצדק הוא בעל חשיבות קיומית עבור החברה?

אי תלותה של הרשות השופטת

עצמאותה ואי-תלותה של מערכת המשפט היא מיסודותיה החשובים ביותר של שלטון החוק ובכפוף לעקרון הפרדת הרשויות. ללא הבטחת עצמאותם של השופטים ושל מערכת המשפט, לא תוכל המערכת המשפטית להבטיח את הצדק ואת הזכות להליך משפטי הוגן ולשמור על האמון של הציבור בניטרליות ובהוגנות של הרשות השופטת.

אי-תלותה של הרשות השופטת מובטחת באמצעות עקרונות והוראות חוק שונות:

1. **מרות החוק:** לפי האמור בחוק יסוד: השפיטה, "בענייני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של החוק". זו למעשה אי תלות עניינית, שלפיה חל על השופטים העיקרון האוסר עליהם לקבל הוראות מאיש, המרות היחידה שחלה עליהם היא מרותו של החוק. בקרב השופטים ניתן להבחין ביחס למרות החוק, בין שופטים בעלי גישה **פורמליסטית** לבין שופטים בעלי גישה **אקטיביסטית**. הגישה הפורמליסטית פירושה שפיטה הנצמדת ללשונו של החוק בלבד ומתבססת על פרשנות פורמלית לחוק. בעניינים בהם אין חוק ברור ומפורש, יימנע השופט מלשפוט והעניין יוחזר לכנסת להשלמת חקיקה. הגישה האקטיביסטית, לעומת זאת, אינה מסתפקת בשפיטה ובהכרעה על פי לשון החוק בלבד, אלא מבקשת לפרש את החוק ולתת לו משמעות מרחיבה על סמך העקרונות והערכים הדמוקרטיים של החברה והמדינה.
2. **עקרון הסובידיציצה:** "סובידיציצה" - בלטינית: "תחת משפט", ביטוי המציין כי עניין נמצא בתהליך של בירור משפטי. כל זמן שמתנהל משפט בפועל, קובע החוק איסור פרסום ועיסוק פומבי בנושא הנדון בבית המשפט, למעט מידע עובדתי: "לא יפרסם אדם דבר על עניין התלוי ועומד בבית משפט, אם יש בפרסום כדי להשפיע על מהלך המשפט או תוצאותיו".

3. **מינוי שופטים ותנאי העסקתם:** בבחירת השופטים, בכהונתם ובהבטחת משרתם, מוסדרת אי-התלות האישית של השופטים במדינת ישראל.

מינוי שופטים בישראל מוסדר בתהליך שנקבע בחוק יסוד: השפיטה: "שופט יתמנה בידי נשיא המדינה לפי בחירה של ועדה לבחירת שופטים. הוועדה תהיה של תשעה חברים שהם נשיא בית המשפט העליון, שני שופטים אחרים של בית המשפט העליון שיבחר חבר שופטיו, שר המשפטים ושר אחר שתקבע הממשלה, שני חברי כנסת שתבחר הכנסת [הנוהג הוא שאחד מחברי הכנסת הוא מהאופוזיציה] ושני נציגים של לשכת עורכי הדין שתבחר המועצה הארצית של הלשכה. שר המשפטים יהיה יושב ראש הוועדה. שופטים נבחרים ברוב של חברי הוועדה ("רוב רגיל"), למעט בחירת שופט לבית המשפט העליון שמחייב רוב של שבעה מתוך תשעה חברי הוועדה ("רוב מיוחד"). מי שנתמנה שופט יצהיר הצהרת אמונים לפני נשיא המדינה ואלה דברי ההצהרה: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה, לשפוט משפט צדק, לא להטות משפט ולא להכיר פְּנִים".

בהרכב הוועדה קבע החוק איזון בין הרשויות המיוצגות בבחירת השופטים: נציגי הרשות המחוקקת (חברי הכנסת), הרשות המבצעת (שרים), הרשות השופטת (שופטי בית המשפט העליון), שאליהם מצטרפים נציגי לשכת עורכי הדין. כמו כן, מרבית חברי הוועדה הם ממקצוע המשפט, מה שנועד להגביר את הסיכוי לכך שבחירת השופטים תיעשה על פי שיקולים משפטיים.

מינויו של שופט נעשה לכל ימי חייו, עד הגיעו לגיל 70. משנתמנה שופט, אין להפסיק את כהונתו, אלא בדרכים האמורות בחוק: "בהתפטרותו, בפרישתו לקצבה, או בהעברתו מן הכהונה". אפשר להעביר שופט מכהונתו רק באחת משתי הדרכים: ראשית, לאחר קביעה של ועדת המינויים - על יסוד חוות דעת רפואית - כי נבצר ממנו להמשיך בתפקידו בגלל מצב בריאותו. שנית, העברתו מכהונתו לאחר שבית דין משמעתי הפועל לפי חוק השופטים יקבע שאין הוא ראוי לכהן כשופט בשל אחת הסיבות המנויות בחוק - "השופט נהג שלא כהלכה במילוי תפקידו; השופט התנהג באופן שאינו הולם את מעמדו של שופט בישראל; השופט הורשע על עברה שבנסיבות העניין יש בה משום קלון; השופט השיג את מינויו שלא כדין".

כמו כן, שכרו של שופט אינו נקבע על ידי הממשלה ואינו נושא למשא ומתן עם משרד האוצר, אלא נקבע בידי ועדת הכספים של הכנסת.

כדי להבטיח שהעברת שופט ממקום כהונה אחד למשנהו, לא תשמש אמצעי להטיל עליו מרות, נקבע לפי חוק השופטים, שהעברתו של שופט לשפוט בבית משפט אחר טעונה הסכמתו של נשיא בית המשפט העליון.

שאלות



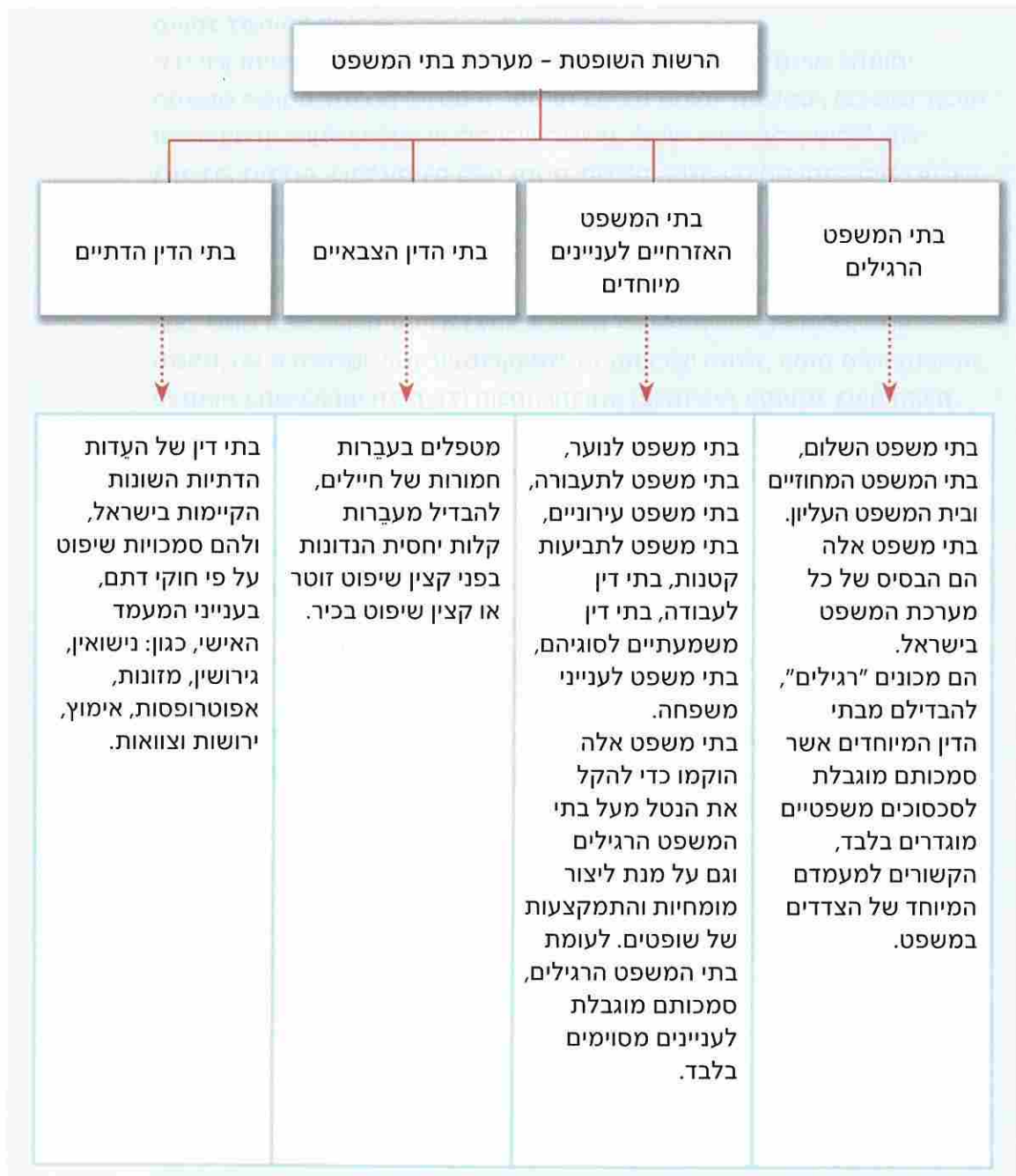
1. מה מבטיחה ומה מסדירה מרות הדין החלה על שופטים?
2. כלפי מי בעיקר חל עקרון הסובידיציצה? מה בא עיקרון זה להבטיח? האם וכיצד מתיישב עיקרון זה עם הזכות לחופש הביטוי ועם זכות הציבור לדעת?
3. מה מסדיר ומבטיח התהליך של מינוי שופטים?
4. בהתאם לסדרי העבודה של הוועדה לבחירת שופטים, על הוועדה לבדוק ולשקול כל מועמד לשפיטה לאור התכונות העיקריות האלה:
 " (1) ידע ומיומנות בתחום המשפט כולל בקיאות משפטית, רב־גוניות בתחומי המשפט השונים, תפיסה משפטית, יסודיות בהכנת החומר המשפטי; (2) כושר הבעה וניסוח בכתב ובעל־פה; (3) יעילות וכושר ביצוע, לרבות כושר ארגון וניהול, סדר בעבודה, דייקנות, כולל עמידה בלוח זמנים, חריצות, גישה עניינית ותכליתית לעבודה, יעילות והספק בעבודה; (4) סמכותיות וכושר לנהל דיון, כושר החלטה והכרעה, יישוב הדעת, הבחנה בין עיקר לטפל, התחשבות בכל הנתונים, והיכולת להגיע להחלטות נכונות; (5) מזג שיפוטי המתבטא, בין היתר, בסבלנות, בסובלנות, בפתיחות ובאופי יציב; שקט נפשי, יכולת עמידה בלחצים, יכולת ליצירת קשר עם אנשים; גיוני משפט; (6) אינטגריטי, יושר אינטלקטואלי, הגינות כלפי הזולת, אמות מידה מוסריות, עצמאות בחשיבה ואי תלות; (7) חוכמה ותבונה; (8) תדמית המועמד בעיני הזולת בתחום המקצועי ובחיי היומיום; (9) מוטיבציה".
5. חוו דעתכם: האומנם חיים עמנו בני אדם הניחנים בכל התכונות הללו, או אפילו ברובן? האם וכיצד אפשר לוודא את הימצאותן?
 מינוי שופטים לבית המשפט העליון מעורר לעתים ויכוח ציבורי. יש הדורשים למנות שופטים ממגזרים שונים על פי מפתח ייצוגי (נשים, מזרחיים, בני מיעוט לאומי ועוד), וזאת כדי לשמור על הרכב מאוזן בבית המשפט העליון שישקף את הפלורליזם בישראל. מנגד, מועלות טענות כי יש לבחון אך ורק את כישוריו ואיכויותיו האישיים והמקצועיים של שופט.
 הציגו את עמדתכם בוויכוח זה ונמקו אותה. תנו דעתכם לחשיבות שיש בחיזוק אמון הציבור בהחלטות בית המשפט העליון.

ד. מערכת בתי המשפט בישראל

הרשות השופטת כוללת את מערכת בתי המשפט במדינה לסוגיהם ולסמכויותיהם. תפקידיהם:

- לשפוט בין אדם לחברו.
- להגן על החברה מפני עבריינים, הפוגעים בשלום הציבור ומפרים את חוקי המדינה.
- להגן על האזרחים מפני פעולות שרירותיות של הרשות המבצעת.

מערכת בתי המשפט בישראל נחלקת לארבעה סוגים של בתי משפט:



בתי המשפט הרגילים

בתי משפט השלום

בתי משפט השלום דנים במשפטים פליליים ובמשפטים אזרחיים. במשפטים פליליים הם דנים בעברות מסוג חטא ועוון. במשפטים אזרחיים הם דנים בתביעות שהערך הכספי שלהן אינו עולה על גובה מסוים, נמוך יחסית (שאינו עולה על הסכום המקסימלי שאפשר להטילו כקנס על עברה מסוג עוון). הדיונים בבתי משפט השלום נערכים בדרך כלל לפני שופט יחיד. בישראל פועלים 28 בתי משפט שלום.

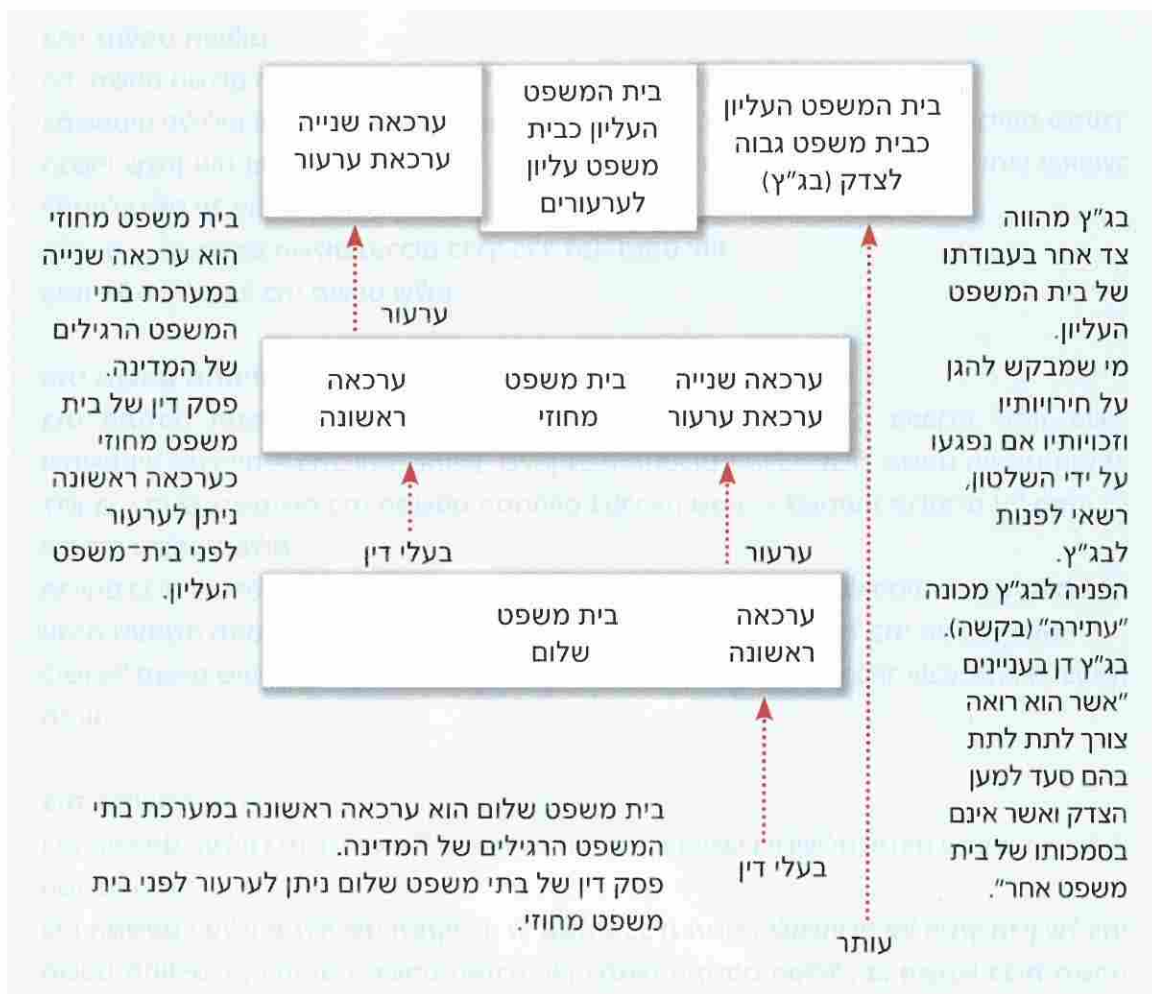
בתי משפט מחוזיים

בתי המשפט המחוזיים דנים כערכאה ראשונה במשפטים פליליים - בעברות מסוג פשע, ובמשפטים אזרחיים - בתביעות שהערך שלהן גבוה מהסכום המרבי שבית משפט השלום מוסמך לדון בו. כמו כן, משמשים בתי המשפט המחוזיים כערכאה שנייה - לשמיעת ערעורים על פסקי דין של בתי משפט השלום. הדיונים בבית משפט מחוזי נערכים בפני שופט יחיד, או בהרכב של שלושה שופטים - במשפטים בשל עברה שעונשה מאסר של עשר שנים או יותר, או בערעורים על פסקי דין של בתי משפט שלום. בישראל מצויים שישה בתי משפט מחוזיים: בירושלים, בתל אביב, בחיפה, בבאר שבע, בנצרת ובפתח תקווה.

בית המשפט העליון

בית המשפט העליון במדינת ישראל הוא אחד ויחיד. מקום מושבו בירושלים ותחום שיפוטו הוא שטח המדינה כולה. בית המשפט העליון ממלא שני תפקידים: א. משמש כבית משפט לערעורים על פסקי הדין של בתי משפט מחוזיים, הן בתחום המשפט האזרחי והן בתחום המשפט הפלילי; ב. משמש כבית משפט גבוה לצדק (בג"ץ) הדין בעניינים שבין האזרח לבין הממשל. הדיונים בבית המשפט העליון מתנהלים בפני שלושה שופטים, אולם נשיא בית המשפט העליון רשאי להורות, שבדיון בעניין מסוים הרכב בית המשפט יהיה במספר הגדול משלושה - 5 או 7 או 9 שופטים.

המבנה התפקודי של בתי המשפט הרגילים



בתי הדין הדתיים

לקבוצות הדתיות בישראל - היהודית, המוסלמית, הדרוזית, ולחלק מן העדות הנוצריות יש בתי דין דתיים.

לכל בתי הדין הדתיים הוקנו על פי החוק סמכויות בענייני המעמד האישי, כפי שהם מוגדרים על פי ההלכה הדתית. בענייני נישואין וגירושין, סמכותם של בתי הדין הדתיים היא בלעדית, כלומר - בתי הדין הדתיים בלבד מורשים לטפל בהם (**סמכות ייחודית**). בשאר ענייני המעמד האישי, כמו - מזונות, אפוטרופסות, אימוץ, ירושות, צוואות ועיזבונות, מטפלים גם בתי המשפט לענייני משפחה (**סמכות מקבילה**).

ענייני המעמד האישי - משמעותם אחת היא לגבי כל העדות הדתיות. אולם, ביחס להיקף שיפוטם הייחודי של בתי הדין הדתיים בענייני המעמד האישי - קיים הבדל יסודי בין העדות השונות.

א. **לבתי הדין המוסלמיים** (שַׁרְעִיִּים) הוענקו סמכויות רחבות בענייני המעמד האישי של

אפוא אישה מרעוטה, אך גם קשורות הן ביניהן לבין עצמן. מדברים אנו במעין סחרחורת ולה שלוש כנפיים. חוכמת המדינאות היא כי יישמר שיווי משקל, והנדנדה תיסוב במתינות לרווחתם של הכול. ואולם, שעה שאחת מן הרשויות תטלטל את קרניה יתר על המידה, או מקום שאחת מן הרוכבות על כנף הנדנדה תפיר את שיווי המשקל, יפרעו הסדרים, וטלטלה תאחז בכל מערך השלטון.

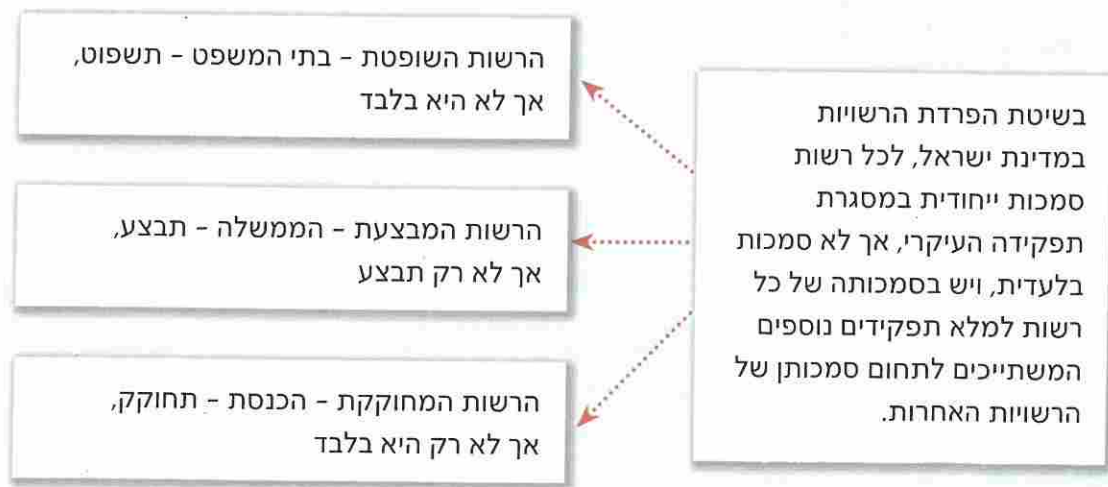
(בג"ץ 4918/03, עמותת התאחדות חקלאי ישראל נגד מדינת ישראל)

שאלה

- בלשונו הציורית מבליט השופט חשין את הצורך בשמירה על איזון במערכת היחסים של הפרדה וקשר בין שלוש הרשויות.
- א. הביאו שתי דוגמאות מן הקטע ללשונו הציורית של הכותב.
- ב. כיצד מנמק הוא את הצורך באיזון זה?

הפרדת רשויות בישראל – מערכת היחסים בין הרשויות

בישראל, כמדינה דמוקרטית, קיימות שלוש רשויות נפרדות – הכנסת, הממשלה ובתי המשפט, אך כאמור, הן אינן נפרדות לחלוטין זו מזו. הן שלובות כך שיש ביניהן חפיפות והשלמות, במיוחד כאשר מדובר בהפרדה בין הכנסת לבין הממשלה. הרשויות שלובות זו בזו ואחת משלימה את פעולתה של חברתה, תוך שהן שומרות על איזון של חלוקת סמכויות וכוח שלטוני. תפיסת הפרדת הרשויות כפי שהיא באה לידי ביטוי במדינת ישראל היא תפיסה גמישה, אולי גמישה מדי. היא כוללת מרכיבים המחזקים את המסקנה, כי לא ניתן למצוא בה יישום עצמאות מלאה בתחום המומחיות של כל רשות.



מבחינת הכנסת כרשות מחוקקת – היא אינה מחוקקת בלבד, והיא גם מקיימת הליכים מעין שיפוטיים. לכנסת מוקנית סמכות לדון ולהחליט על הענקת חסינות לחברי כנסת, שרים, נשיא המדינה, והיא רשאית גם להחליט על העברת נשיא המדינה ומבקר המדינה מכהונתם.

מבחינת הממשלה כרשות מבצעת – היא אינה מבצעת בלבד, היא גם מתקינה תקנות ("חקיקת משנה") בהיקף רחב הרבה יותר מהיקף החקיקה הראשית. כמו כן, לממשלה כוח והשפעה על סדר היום והתנהלות הכנסת: מרבית שרי הממשלה מכהנים גם כחברי כנסת ומשתתפים בהכרעותיה, אף בהבעת אי אמון לממשלה. תקנון הכנסת מקנה לממשלה קדימויות רבות, כמו רשות מסירת הודעה בכל עת, אי-הגבלת זמן הדיבור לשר, העברת כל הצעת חוק מטעם הממשלה לקריאה ראשונה, לעומת הצעת חוק של חבר כנסת המחייבת דיונים מוקדמים.

אחד ממאפייני השיטה הפרלמנטרית בישראל הוא ריבוי מפלגות וסיעות, דבר המחייב יצירת קואליציה הנשענת על רוב בכנסת והיוצרת למעשה זהות פוליטית בין הגוף השולט בכנסת לבין זה אשר שולט בממשלה.

באשר להשתתפות הממשלה במעשה השפיטה, היא מייסדת ומנהלת בתי דין מנהליים ומקיימת בהם הליכים שיפוטיים (אך סמכותם מתוחמת באופן ברור בחקיקה הראשית של הכנסת).

מבחינת הרשות השופטת – היא עוסקת בחקיקה הנקראת חקיקה שיפוטית באמצעות פרשנות של חוקי הכנסת, ויוצרת נורמות באמצעות קביעת תקדימים מחייבים.



1. המשטר הדמוקרטי-הפרלמנטרי הקיים בישראל יוצר למעשה הפרדת רשויות גמישה מדי.

הסבירו טענה זו.

2. להפרדת הרשויות במשטר דמוקרטי מטרות שונות: הגבלת עוצמת השלטון, הבטחת חירויות הפרט, הגברת היעילות של הפעילות השלטונית. האם, לדעתכם, עירוב הסמכויות הקיים ברשויות השלטון בישראל מקדם או מגביל את השגת המטרות הללו? נמקו.

פרק 37

השלטון המקומי: רשויות מקומיות

השלטון המקומי בישראל פועל, כמקובל במקומות אחרים בעולם, באמצעות הרשויות המקומיות לסוגיהן, והוא אחראי לניהולם של האזורים השונים בתחום הצרכים והעניינים המקומיים והשוטפים של האוכלוסייה המקומית.

בשביל מה צריך שלטון מקומי? אפשר להבחין בשאלה זו בין מצדדי הגישה הריכוזית (הצנטרליסטית) לבין מצדדי הגישה הביזורית (הדה־צנטרליסטית). מצדדי הגישה הריכוזית טוענים שיעילות העבודה, ניצול כוח האדם, התיאום בין גורמי הביצוע השונים, החיסכון הכספי והשוויון בין כל אזורי הארץ – מחייבים לנקוט גישה זו, שכן היא מאפשרת לשלטון המרכזי לקיים שלוחות בכל מקום כדי לספק לאזרחים את השירותים הנדרשים לו. למולם, מצדדי הגישה הביזורית דוגלים בפיצול סמכויותיו של השלטון המרכזי בין מרכזי משנה מקומיים. לדעתם, יש לעודד התמחות בבעיות מקומיות; השלטון המרכזי אינו יכול להיות מודע או רגיש דיו לבעיות המתעוררות בכל מקום, ורק מי שחי ביישוב יכול להבין את הצרכים המיוחדים למקום יישובו ולטפל בהם. לפי דעה זו, יעילות הביצוע אינה תלויה בריכוזיות, אלא במתן שירותים מתאימים לכל מקום ומקום, לפי צרכיו. השלטון המקומי יכול גם לבטא ביתר יעילות את רצון התושבים בכל מקום. מעבר לעניין היעילות, אשר מבדיל בין התומכים בגישה הריכוזית לבין התומכים בגישה הביזורית, טוענים האחרונים גם להעמקת האחריות האישית של התושבים כלפי המקום שבו הם גרים. לטענתם, הטלת האחריות על השלטון המרכזי תביא לניכור ולנתק בין התושבים לבין המקום שבו הם חיים, ואילו ניהול היישוב, אם יוטל עליהם – יעמיק את הקשר שלהם למקום.

השלטון המקומי במדינת ישראל מתפקד למעשה על פי שתי גישות אלה. מצד אחד, פעילותו תלויה במידה רבה בקשריו עם השלטון המרכזי, ומעורבות הממשלה בפעילות הרשויות המקומיות רבה. מצד שני, השלטון המקומי בישראל מהווה גוף נבחר: הוא נבחר בבחירות דמוקרטיות והוא אחת הזירות החשובות של החיים הפוליטיים במדינה, נוסף על תפקידו העיקריים במתן שירותים מקומיים שונים לאוכלוסייה. בישראל, לשלטון המקומי מקום מרכזי במערכת הייצוג הנהוגה בשיטה הדמוקרטית. בהיעדר ייצוג אזורי ממשי בכנסת (עקב שיטת הבחירות), משמשים ראשי הרשויות המקומיות נציגים מובהקים של האוכלוסייה בפני הממשלה, ומהווים קבוצת לחץ בנושאים של חלוקת מוקדי הכלכלה, המסחר והתיעוש.

א. צורות השלטון המקומי

עירייה, מועצה מקומית, מועצה אזורית

הרשויות המקומיות בישראל כוללות שלושה סוגים: עירייה, מועצה מקומית, מועצה אזורית.

עירייה – היא רשות מקומית גדולה בעלת מעמד מכובד ביותר וסמכויות נרחבות ביותר.

מועצה מקומית – היא רשות מקומית קטנה יותר מעירייה.

מועצה אזורית – היא רשות מקומית המקיפה בתחומה כמה יישובים כפריים. יישובים אלה – קיבוצים, מושבים או יישובים קהילתיים – קטנים מכדי שיוכל כל אחד מהם לספק לעצמו את כל הצרכים שהוא זקוק להם.

במדינת ישראל קיימות 63 עיריות, מהן 54 יהודיות ו־9 ערביות ודרוזיות; 149 מועצות מקומיות, מהן 77 יהודיות ו־72 ערביות, דרוזיות וצ'רקסיות; ו־53 מועצות אזוריות, מהן 52 יהודיות ו־1 ערבית; ובסך הכול – 265 רשויות מקומיות.

שר הפנים הוא המוסמך להקים עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית. שר הפנים קובע את צורת השלטון המקומי על פי מספרם של התושבים (בדרך כלל תוקם עירייה כאשר מספר התושבים כ־20,000 ויותר), אופי המגורים ורמת הפיתוח של התשתית הכלכלית. שר הפנים גם רשאי, מתוך שיקולים תכנוניים, כלכליים וחברתיים, לשנות את תחומיהן של רשויות מקומיות על ידי הרחבתן או צמצומן ואף למזג רשויות מקומיות.

צורה נוספת של שלטון מקומי אפשר לראות ב**איגוד ערים**. איגוד ערים פירושו התקשרות או פעולה משותפת של כמה רשויות מקומיות במטרה לטפל בבעיות משותפות או לתת שירותים מסוימים המשותפים לרשויות הסמוכות זו לזו, כמו למשל: מפעלי ביוב, כיבוי אש, שירותי אשפוז, פיתוח כבישים ועוד.



ב. התפקידים של רשות מקומית

למרות כל השוני בין המדינות והמשטרים השונים, קיים דמיון רב בפעולות השלטון המקומי ובשירותים שהוא מספק במקומות שונים בעולם: רפואה ציבורית, תכנון עירוני, אספקת מים, ביוב, ניקוי והוצאת אשפה, הפעלת בתי ספר, סלילת כבישים מקומיים, אחזקת הרחובות, תאורה, רווחה, שירותי כיבוי שרפות, דיור, גנים ומגרשי משחקים, שירותי תחבורה, הפעלת שווקים עירוניים.

בישראל נהוגה הבחנה בין "שירותים ממלכתיים" לבין "שירותים מקומיים":

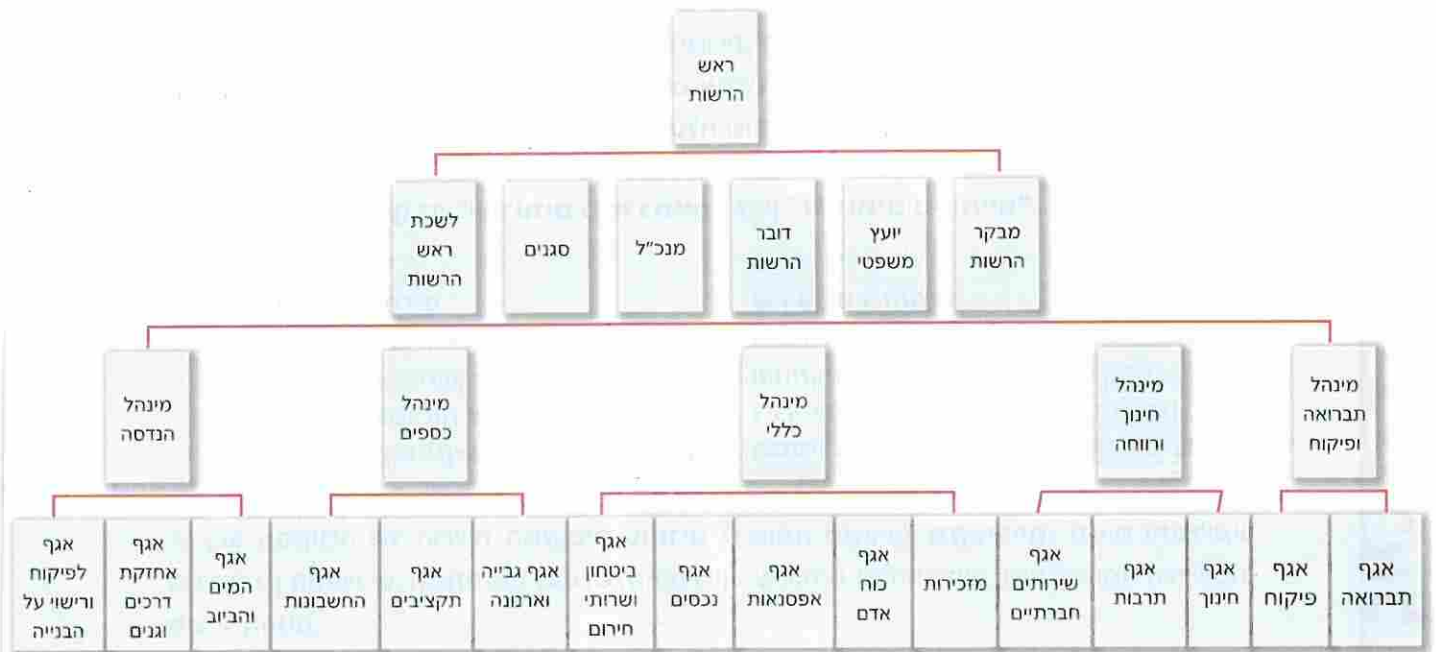
שירותים ממלכתיים	שירותים מקומיים
חינוך, רווחה, דת, בריאות - בתחומים אלה משמשת הרשות המקומית זרוע ביצועית של הממשלה באספקת שירותים המצויים בפיקוחה והיא גם מתקצבת אותם.	ביוב, תאורה, ניקיון ותברואה, סלילת רחובות ואחזקתם, רישוי עסקים, הפעלת שווקים, גנים ציבוריים, אספקת מים - תחומים אלה הם באחריות בלעדית ושירה של הרשות המקומית.

לביצוע תפקידיה של הרשות המקומית עומדים לרשותה **מקורות תקציביים**: מסים ותשלומים הנגבים מן התושבים, השתתפות הממשלה במימון השירותים הממלכתיים, ומענק ממשלתי שנותן משרד הפנים.

המקורות התקציביים של הרשויות המקומיות בישראל

הכנסות עצמיות - מסים ותשלומים הנגבים מן התושבים:	הכנסות מהשתתפות ממשלתית:	מענקים:
1. ארנונה: מס המוטל על פי חוק על כל המחזיקים בנכסים בשטח הרשות. שימוש בשירותים עירוניים: הכנסות שמקורן בתשלומי אזרחים בעבור שימוש בשירותים כגון: ספריות עירוניות, פעילויות לקשישים, פעילויות תרבות וספורט.	כספים המועברים מתקציבי משרדי הממשלה אל הרשויות המקומיות כדי לספק שירותים ממלכתיים הניתנים על פי חוק, או כמימון כללי. ההשתתפות הגדולה ביותר היא של משרדי החינוך והרווחה. השתתפות של משרדים אחרים, כמו משרד החקלאות, הקליטה והפנים היא בתכניות התלויות בפעילויות מקומיות ייחודיות.	1. מענק איזון: סכום המועבר ממשרד הפנים שמטרתו להשלים פערים בין הכנסות הרשות המקומית לבין הוצאותיה.
2. שימוש בשירותים עירוניים: הכנסות שמקורן בתשלומי אזרחים בעבור שימוש בשירותים כגון: ספריות עירוניות, פעילויות לקשישים, פעילויות תרבות וספורט.	כמו משרד החקלאות, הקליטה והפנים היא בתכניות התלויות בפעילויות מקומיות ייחודיות.	2. מענקים אחרים כגון: מענק הבירה לעיריית ירושלים ומענקים מיוחדים לקידום פרויקטים ייחודיים.
3. תקבולים מחוקי עזר, אגרות והיטלים כגון: אגרת מים, ביוב, בעלי חיים.		

המבנה הארגוני של רשות מקומית



שאלה ?

מה אפשר ללמוד מן המבנה הארגוני של רשות מקומית על תחומי הפעולה ועל סוגי השירותים שהיא מעניקה?



ניקיון ותברואה הם מתפקידיה החשובים של רשות מקומית

ג. מעורבות הממשלה בפעילות השלטון המקומי ובעיותיה

חלוקת התפקידים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי במדינת ישראל אינה רק עניין לחלוקה חד-משמעית וייחודית. כמעט שאין תחום משטחי הפעולה של השלטון המקומי שאין בו התערבות, הכוונה או פיקוח מצד לפחות אחד מבין זרועות השלטון המרכזי.

בחלוקת התפקידים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי קיימים דפוסים שונים. מצד אחד, קיימים הסדרים של חופש החלטה וביצוע של הרשות המקומית, כולל דאגה למימון, והשלטון המרכזי רק מבקר אחר מעשה. מצד אחר, קיימת קביעת מדיניות ומימון על ידי השלטון המרכזי, והרשות המקומית משמשת רק כלי ביצוע. ככלל, פיקוח השלטון המרכזי נועד להבטיח שאינטרסים בעלי חשיבות לאומית לא ייפגעו בשל אינטרסים מקומיים צרים.

הרשויות המקומיות כפופות לפיקוח משרד הפנים. כך, למשל, לחוקי העזר העירוניים שמחוקקת הרשות המקומית נדרש אישור משרד הפנים. במקרים שבהם רשות מקומית אינה מצליחה להתנהל באופן מסודר ותקני מבחינה ניהולית וכלכלית, רשאי שר הפנים למנות **חשב מלווה** לפיקוח על מערכת הכספים והתקציב של הרשות המקומית. הסנקציה החריפה ביותר שרשאי שר הפנים לנקוט כלפי רשות מקומית, במקרים של כשלים ניהוליים וכלכליים היא לפזר את מועצת הרשות המקומית ולסיים את כהונת ראש הרשות המקומית ולמנות מבין תושבי המקום **מועצה ממונה**, או למנות **ועדה קרואה**. ועדה קרואה מורכבת מאנשי מקצוע הממונים על ידי משרד הפנים שתפקידה לנהל את הרשות המקומית עד לבחירות הבאות.

התלות החוקית-מנהלית והכספית של השלטון המקומי בממשלה מגבירה את תחושת היעדר העוצמה אצל כל העוסקים הלכה ולמעשה בתחום השלטון המקומי.

אין חולקים על כך, שיש צורך בפיקוח של השלטון המרכזי על השלטון המקומי, אולם הבעיה היא בנוגע למידותיו ולהיקפו, לסוג השיטות המופעלות, לרוח המלווה את ביצועו ולהשלכותיו על האוטונומיה המקומית הלכה למעשה. על כך אפשר ללמוד מן המקורות האלה:

השלטון המרכזי מפקח על הרשויות המקומיות, ומכוח זה נתונות לו סמכויות פיקוח ואישור נרחבות. משרד הפנים ומשרד האוצר שואפים לקיים ברשויות המקומיות משטר של איזון תקציבי. שר הפנים הוא הממונה על הרשויות המקומיות, ובתוקף תפקידו זה נתונה לו הסמכות לבקר את פעולותיהן ולאשר או לפסול פעולות הקשורות לתקציביהן, כגון קבלת הלוואות, מתן ערבויות, מכירת מקרקעין ועריכת הסכמים שאינם כלולים בתקציב. השר רשאי למנות לרשות מקומית רואה חשבון מטעמו, לבדוק ולאשר דוחות כספיים של רשויות מקומיות ועוד. בידו הסמכות לאכוף את תשלום חובותיה של רשות מקומית, ואף לפזר מועצה שלדעתו אינה ממלאת את תפקידיה ולמנות במקומה ועדה קרואה או מועצה ממונה. מערכת היחסים שבין הממשלה ובין הרשויות המקומיות מוסדרת בחוקים נוספים, המקנים לשר הפנים ולשרים אחרים את הסמכות להתקין תקנות להסדרת שירותים עירוניים, כגון חינוך ורווחה, תכנון ובנייה, כבאות, תעבורה ובריאות הציבור. כדי לעמוד במסגרת התקציבית המפורטת שנקבעה בחוק התקציב, על משרדי הממשלה המספקים שירותים ממלכתיים באמצעות הרשויות המקומיות לקיים פיקוח קפדני על השלטון המקומי.

(אתר הכנסת)

אספקת שירותים ממשלתיים באמצעות הרשות המקומית:

ישנם שירותים ממלכתיים שיעיל יותר לספק באמצעות הרשות המקומית, שיש לה כבר ממילא מנגנון ביישוב. בנסיבות אלה הרשות המקומית היא קבלן ביצוע של הממשלה, אך גם נציגה של הלקוחות. ככזו יש לה שאיפה למקסם את כמות השירות ואיכותו, אך גם להעלות ככל שאפשר את המחיר שמשלמת הממשלה. מאידך, משרדי הממשלה מנצלים את העובדה שהלקוח הוא ספק השירות כדי לצמצם - לעתים אפילו בפתאומיות - את השתתפותם בעלות השירותים, מתוך הנחה שהרשות המקומית תעדיף "לספוג" את פער העלויות ולא לפגוע בשירותים.

רביבו הכובעים של הרשות המקומית בהקשר זה יוצר כשל מבני, שעלותו במקרים רבים עלולה להיות גדולה יותר מהיתרונות הטכניים המושגים באמצעות השיתוף במתן השירותים, הניסיון לאורך השנים מבליט את הבעייתיות של שילוב זה: במקרים רבים השירותים הממלכתיים נפגעו כתוצאה מקשיים כלכליים של הרשות המקומית, שלא היו קשורים כלל לאותו שירות שנפגע. גם התקצוב הממשלתי לשירותים אלה אינו יציב ובמצבי משבר הוא נחשף לקיצוצים גדולים ופתאומיים.

(ראובן גרונאו, יעקב אפרתי, רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים,

אבזור לנחשלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2004, עמ' 23)

הממשלה מאלצת את הרשויות להקים תאגידי מים, אבל מונעת מהן להוריד את מחירי המים לתושבים כאשר התאגידים האלה רווחיים.

כל רמזור או מעבר חצייה שהעירייה מבקשת להקים, מחייב אישור ממשד התחבורה, הנמשך חודשים רבים. בקשה פשוטה שמטרתה לעודד ביצוע חיזוק נגד רעידות אדמה במסגרת תמ"א 38 באמצעות הפחתה בארנונה - נדחית ללא כל הסבר.

הדוגמאות רבות ומגוונות, וממחישות את התלות החד-צדדית של השלטון המקומי בשלטון המרכזי. המציאות היא שהשלטון המקומי נתון לחסדי השלטון המרכזי באופן מוחלט ומציאות זו כובלת את ידי השלטון המקומי ופוגעת באופן ישיר באזרחים.

השלטון המרכזי התנער ממרבית החובות שהוטלו עליו על פי חוק. האחריות מועברת כל העת מהשלטון המרכזי למקומי, ואולם שלא כמו בעולם הנאור, כאן האחריות מועברת ללא סמכות וללא תקצוב.

הגיעה העת להסדיר את יחסי השלטון המרכזי והשלטון המקומי בישראל ולהעניק סמכויות לשלטון המקומי הנגזרות מחובתו לדאוג לאיכות החיים ולתקינות השירותים לתושב. על השלטון המרכזי לראות ברשויות המקומיות כלי לחיזוק המשילות ולא להפך.

השלטון המקומי ברובו הוא גוף יעיל, מתפקד, ששיפר את ביצועיו ללא היכר ב־20 השנים האחרונות. הביורוקרטיה במשרדי הממשלה משתקת את המערכת כולה וזוהי לא גזירה משמים. הגיעה העת

לדיון מעמיק בסמכויות השלטון המקומי בראייה שירותית כוללת הנשענת על זמירות השירותים, התאמתם לאוכלוסייה והאחריות הנגזרת מכל אלה. הדרך לעשות זאת אינה בחקיקה, אלא באמצעות אמנה מחייבת שתקבע מהם החובות והזכויות של כל אחד מהצדדים.
(דב צור [ראש העיר ראשון לציון], "תנו לשלטון המקומי לנהל", הארץ, 1.12.2011)

שאלה



יש המצדיקים את הפיקוח והשליטה הנרחבים שיש לשלטון המרכזי בישראל על השלטון המקומי ויש השוללים מצב זה. הביאו שני טיעונים לכל אחת מן הגישות - וצינו את הנימוקים של המצדיקים ושל השוללים.

ד. המבנה השלטוני של רשות מקומית

הגורמים המפעילים כל רשות מקומית הם ראש הרשות וחברי מועצת הרשות, הנבחרים על ידי הציבור, הסגנים של ראש הרשות וחברי ועדות הרשות המקומית, הנבחרים על ידי מועצת הרשות.

מועצת הרשות המקומית

הגוף העליון של הרשות המקומית הינו מועצת הרשות, שהוא בית הנבחרים המקומי שבו מיוצגות הסיעות שהתמודדו בבחירות. מועצת הרשות המקומית משמשת כגוף מחוקק, מתווה מדיניות, וכן היא הגוף המפקח והמבקר בכל תחומי הניהול של ענייני הרשות המקומית. חוקי העזר שמתקינה מועצת הרשות משמשים מכשיר פעולה מרכזי של הרשות המקומית. חוקי עזר של עיריות כפופים לאישור שר הפנים וחוקי עזר של מועצות מקומיות כפופים לאישור הממונים המחוזיים מטעם משרד הפנים.

ראש הרשות המקומית

ראש הרשות המקומית וסגניו הם למעשה הרשות המבצעת בתחום הרשות המקומית. מתפקידיו וסמכויותיו של ראש הרשות המקומית: לדאוג שהחלטות מועצת הרשות יבוצעו כהלכה, לנהל את ענייניה השוטפים של הרשות המקומית, לייצג את הרשות המקומית כלפי חוץ וכלפי פנים.

ועדות הרשות המקומית

מועצת הרשות המקומית מסתייעת בוועדות, המסייעות בייעול עבודתה של הרשות. החוק מונה ועדות שונות שבאמצעותן פועלת מועצת הרשות המקומית - ועדות חובה וועדות רשות. ועדות חובה הן: ועדת מכרזים, ועדת כספים, ועדת מל"ח (משק לשעת חירום), ועדת ביטחון, ועדת

ביקורת. ועדות רשות הן: ועדת חינוך, ועדת ספורט, ועדה לשיפור פני העיר, ועדה ליחסי ציבור, ועדת תיירות. רוב חברי ועדות הרשות הם אנשי ציבור, ואילו בוועדות החובה יושבים חברי מועצת הרשות בלבד.

המונחים "אופוזיציה" ו"קואליציה" קיימים גם במנגנון הפעולה של רשות מקומית, אך כוחה של האופוזיציה ברשות מקומית נופל מכוח האופוזיציה שבכנסת. האופוזיציה בכנסת יכולה להביע אי-אמון בממשלה ולהפילה. לא כן במועצה של רשות מקומית. בחירת ראש הרשות המקומית בבחירות אישיות וישירות משחררת אותו מהצורך באמון חברי המועצה. אולם ראש הרשות המקומית שנבחר ברוב קולות הבוחרים, עלול לעמוד מול אופוזיציה שייצוגה במועצה גדול מזה של הקואליציה. סיעות האופוזיציה יכולות במקרה כזה להקשות על ראש הרשות המקומית בביצוע תפקידיו, אך אינן יכולות להדיחו. אופוזיציה שיש לה רוב במועצת הרשות יכולה לגרום קשיים ניכרים לראש הרשות, שכן התפיסה היסודית היא שמרבית סמכויות ההחלטה ביחס לפעולות הרשות המקומית מסורות למועצת הרשות, וראש הרשות רק מופקד על הוצאתן לפועל של החלטות המועצה. הייצוג הסיעתי נשמר גם בוועדותיה של מועצת הרשות. כאשר לאופוזיציה יש רוב במועצה, יהיה לה רוב גם בוועדות, והדבר יקשה עוד יותר על תפקודו של ראש הרשות.



• הסבירו: אילו עקרונות דמוקרטיים מיושמים במבנה השלטוני של רשות מקומית?

ה. הבחירות לרשויות המקומיות

הבחירות לרשויות המקומיות מושתתות על עקרונות זהים לאלה של הבחירות לכנסת, כלומר - הבחירות הן כלליות, ישירות, שוות וחשאיות. כמו כן, הבחירות הללו הן יחסיות לצורך קביעת מספר המנדטים שכל רשימת מועמדים עשויה לקבל במועצת הרשות המקומית. והן אישיות-רוביות לצורך קביעת המועמד לכהונת ראש הרשות המקומית. הבחירות מתקיימות מדי 5 שנים. כל תושבי הרשות המקומית רשאים להצביע בבחירות עבור נציגיהם, מגיל 17 ומעלה.



עד 1975, מועצת הרשות המקומית שנבחרה היתה בוחרת בישיבתה הראשונה את אחד מחבריה כראש הרשות, בהצבעה גלויה. ובעצם, בחירתו של ראש הרשות נעשתה בעקבות דיונים בין הסיעות, שנערכו לאחר הבחירות, במגמה להגיע להסכם קואליציוני. בהסכם קואליציוני קבעו הסיעות מועמד משותף לראשות הרשות המקומית ומועמדים לתפקידי סגני ראש הרשות, שגם הם נבחרו על ידי מועצת הרשות.

בשנת 1975 קיבלה הכנסת חוק הקובע כי ראש הרשות המקומית ייבחר בנפרד מן המועצה, בבחירה **אישית-רובית**, כלומר - הנבחר לראש הרשות יהיה המועמד שיקבל את המספר הגדול ביותר של קולות כשרים, ובלבד שקיבל לפחות 40% מאותם הקולות. אם אף מועמד לא קיבל 40% מהקולות הכשרים, יקוימו בחירות חוזרות לראש הרשות, כעבור 14 יום מיום הבחירות. כן יקוימו בחירות חוזרות, במקרה ששני המועמדים המובילים קיבלו מספר שווה של קולות כשרים.

1. הרשויות המקומיות - היבטים פוליטיים

הרשויות המקומיות מהוות זירה למאבקי כוח פוליטיים, שבה באים לידי ביטוי אינטרסים אישיים וקבוצתיים של קבוצות לחץ מקומיות ושל רשימות מועמדים עצמאיות שאינן קשורות למפלגות הארציות.

אחת התופעות הבולטות בפוליטיקה המקומית היא היחלשות כוחן של המפלגות הארציות בזירה המקומית וצמיחת סיעות מקומיות שאינן קשורות לזירה המפלגתית הארצית. תופעה זו מתבטאת בגידול ניכר במספר הרשימות המתמודדות בבחירות המקומיות. צמיחת הסיעות המקומיות מחזקת את הייצוגיות ברמה המקומית, שכן שיקוליהם של האזרחים במי לבחור נעשים יותר על פי שיקולים הרלוונטיים למישור המקומי ופחות לפי שיקולים כלל-ארציים. אולם, התחזקותן של הסיעות המקומיות והגידול במספרן עלול לפגוע במאזן הכוחות הפוליטי בתוך הרשות המקומית:

רשות מקומית שסובלת מפיצול לרסיסי סיעות מגדילה את המחיר של השגת הסכמה על המדיניות העירונית. כדי ליצור קואליציה צפוי שראש הרשות ישלם יותר בעד מדיניות שהוא מעוניין לקדם. התשלום יכול ללוש מגוון צורות, כמו הקצאה של תקציבים עודפים לפרויקט מסוים - גם אם תרומתו לרווחה הכללית של תושבי הרשות היא מוגבלת - רק משום שמדובר ב"פרויקט מחמד" של חבר מועצה שהצבעתו נחוצה לאישור המדיניות. התשלום בעד "פרויקט מחמד" של חברי מועצה עלול להגביר את הסיכויים להיווצרות משבר תקציבי, אם ראש הרשות מוגבל ביכולתו להטיל מסים מקומיים נוספים. המגבלה יכולה לבוא מלמעלה - בגלל מגבלות חריפות שמטיל השלטון המרכזי על החופש להעלות מסים; או מלמטה - בגלל החרדה מפני תגובת התושבים בבחירות הבאות שתסכן את סיכויי ראש הרשות להיבחר מחדש.

(א' בן בסט, מ' דהן, הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2009, עמ' 59)

כגוף שלטוני, לרשות המקומית יש סמכויות בתחום הבנייה, הפיתוח ועיצוב חזות היישוב. חוקי התכנון והבנייה נותנים בידי הרשות המקומית כוח רב להחליט על ייעודי מקרקעין ועל שינויים בקווי המיתאר של היישוב. החלטות כאלה הן בעלות משמעות רבה מבחינה כלכלית (למשל, השפעתן על מחירי נדל"ן) ומבחינת צביונו החברתי והתרבותי של היישוב. נסיבות כאלה גוררות מעורבות רבה מצד קבוצות לחץ שונות, אם של תושבים הדואגים לטובת כלל תושבי הרשות, ואם של קבוצות פוליטיות או של בעלי הון, המבקשים לקדם אינטרסים ספציפיים שלהם בלבד.

היבט פוליטי אחר בזירת השלטון המקומי שיש לו זיקה לזירה הפוליטית הארצית, הוא ניסיון של מפלגות ארציות חדשות שזכו תחילה לייצוג בכנסת ואחר כך מבקשות להתמודד בבחירות לרשויות המקומיות במטרה להעמיק את אחיזתן הפוליטית, כמו למשל "ישראל בעלייה" ומפלגת "קדימה". יש גם כיוון פעולה הפוך - מפלגות שהחלו את דרכן בבחירות לרשויות המקומיות ואחר כך פנו להשתתף בבחירות לכנסת, כמו ש"ס שעשתה זאת בהצלחה רבה ומפלגת הירוקים שלא הצליחה לזכות בייצוג בכנסת.

תופעה בולטת נוספת בפוליטיקה המקומית היא כניסתו של דור צעיר במטרה לסלול את דרכו אל הפוליטיקה הארצית.

ז. השלטון המקומי במגזר הערבי

בשנים הראשונות לקום המדינה היו רק ארבעה יישובים ערביים בעלי מעמד מוניציפאלי: שתי ערים - נצרת וספרעם, ושתי מועצות מקומיות - כפר יאסיף וראמה. יתר היישובים הערביים היו ללא מעמד מוניציפאלי ונוהלו על ידי מוכתארים ושימשו גם כאנשי הקשר עם הממסד הפוליטי והממלכתי של המדינה.

במהלך השנים חלו התפתחויות נרחבות בתחום השלטון המקומי במגזר הערבי: היישובים הערביים תוחמו והוגדרו מבחינה מוניציפאלית כעיריות ומועצות מקומיות, או נכללו במסגרת של מועצות אזוריות.

למרות תהליכי ההתארגנות וההתמסדות של הרשויות המקומיות במגזר הערבי מאז קום המדינה, הן עמדו מול כמה בעיות יסוד:

במשך שנים רבות סבלו יישובי המגזר הערבי מאפליות בנושאי תקצוב. כך, למשל, עד סוף שנות התשעים של המאה ה-20, יישובים אלה לא הוגדרו כזכאים להטבות, תמריצים והנחות שיישובים יהודיים נהנו מהם, כגון החוק לעידוד השקעות הון, הגדרת יישוב כ"יישוב ספר" או "יישוב בקו עימות" - הגדרות המקנות סיוע והקלות ממשלתיים.

בהשוואה בין תקציבי הרשויות המקומיות הערביות לרשויות היהודיות אפשר לראות כי כ-30% מכלל הכנסותיהן (על פי אומדן ממוצע לאורך שנים) של רשויות מקומיות יהודיות מקורם במסי הארנונה, ואילו ברשויות המקומיות הערביות לא הגיעו ההכנסות ממסים אלא לכ-20% בלבד. הסיבה נעוצה בגבייה בלתי מספקת שמקורה באוכלוסייה הערבית שבכללה היא בעלת הכנסה ממוצעת נמוכה, שאחוז גבוה ממנה זכאי לפטור או להנחות בארנונת המגורים.

זאת ועוד: בגלל שמענקי הממשלה לרשויות המקומיות הערביות התבססו במשך שנים רבות על גודל האוכלוסייה בלא לקחת בחשבון את החתך החברתי-כלכלי שלהן, חלקן של רשויות אלה בתוך סך מענקי

הממשלה היה קטן בהשוואה לרשויות המקומיות היהודיות. יתר על כן, המענקים הממשלתיים לרשויות המקומיות הערביות התבססו על הקצאה נמוכה לנפש לעומת המגזר היהודי.

בשני העשורים האחרונים חלו שיפורים משמעותיים בסיוע הממשלתי לרשויות המקומיות הערביות, שצימצמו את הפערים הללו.

בעיה ייחודית שאיתה מתמודדות רשויות מקומיות ערביות הינה מחסור בקרקעות לפיתוח ולתעשייה. אזורי תעשייה הם גורם חשוב לפיתוח כלכלי ולחוסן תקציבי של רשויות מקומיות. רוב הקרקעות במגזר הערבי מנוצלות לצורכי מגורים, ובהיעדר הקצאות מיוחדות של קרקע לתעשייה, פיתוח הכלכלי של הרשויות המקומיות הערביות הוא אטי למדי.

בעיה נוספת שהיא ייחודית במגזר הערבי, ואין דוגמתה במגזר היהודי: קיומם של יישובים ערביים בלתי מוכרים, שאין להם מעמד מוניציפאלי. מאחר שאין להם מעמד של רשות מקומית מוכרת, הם נותרים חסרי תשתיות של מים, חשמל וכבישים, ותושביהם אינם נהנים משירותים מסודרים של בריאות וחינוך.

השלטון המקומי הערבי מהווה מסגרת פוליטית שלהנהגתה יש השפעה ישירה על אוכלוסיית היישובים. מסיבה זו יש להנהגה זו חשיבות רבה במערכת הדמוקרטית הייצוגית במדינת ישראל. בשני העשורים האחרונים הפכו ראשי הרשויות המקומיות הערביות לכוח פוליטי חזק יותר בהשוואה לעבר, בעקבות הצלחתם של מנהיגים צעירים להיבחר לתפקידי הנהגה ובעקבות הקמתו של הוועד הארצי של ראשי המועצות הערביות המייצג את כל הרשויות המקומיות הערביות בארץ.

הלחץ של ראשי הרשויות המקומיות הערביות להגדלת תקציבי פיתוח ומענקים תקציביים ולהרחבת השירותים הממלכתיים הניתנים ביישובים, נותן את אותותיו. עם השנים, ממשלת ישראל פועלת יותר ויותר לקראת השוואת מעמד היישובים במגזר הערבי למגזר היהודי, כנדרש במדינה דמוקרטית.



1. מדוע הרשויות המקומיות הערביות תלויות יותר בתקציבים ממשלתיים לעומת רשויות מקומיות יהודיות?
2. אילו השלכות עלולות להיות לאורך זמן לתלותן של רשויות מקומיות בסיוע ממשלתי? האם ההשלכות הנובעות מכך חמורות יותר בשלטון המקומי הערבי? נמקו.



1. עיינו בשתי הדוגמאות הבאות והבהירו אילו מסקנות אפשר להסיק בדבר הקשר שבין שלטון מרכזי ושלטון מקומי ובדבר מאזן הכוחות ביניהם במדינת ישראל:

א. רשות מקומית שאינה עומדת בחובותיה למתן שירותים לאזרחים, רשאי שר הפנים לפזר את מועצתה ואת ראשה ולמנות במקומם ועדה קרואה (ועדה ממונה), עד לקיומן של בחירות חדשות לפי הוראתו.

ב. תכניות בנייה טעונות אישור של ועדת בניין ערים מקומית, מחוזית וארצית. הוועדה המקומית ממלאת תפקיד חשוב, מפני שמועצת הרשות שלה, הנבחרת על ידי הציבור, חייבת לאשר את התכנית תחילה. אבל האישור של הרשות המקומית, כשלעצמו, אין בו די: השלטון המרכזי צריך להיות שותף לאישור, שכן לאחר מכן מעבירים את התכנית לוועדת בניין ערים מחוזית, ובמקרים מסוימים, אף לוועדת בניין ערים ארצית. שתי ועדות אלה - המחוזית והארצית - מורכבות מחברים המייצגים משרדים ממשלתיים.

2. כפי שהוצג בתחילת הפרק, מקובל להבחין בין שתי גישות ביחס למהות השלטון המקומי. לפי גישה אחת, הרשויות המקומיות צריכות לשמש בעיקרו של דבר זרוע ביצועית מרכזית של השלטון המרכזי, ולפי גישה שנייה - הרשויות המקומיות צריכות להיות עצמאיות ומשוחררות מתלות בשלטון המרכזי. חוו דעתכם ונמקו, בהתייחס לגודלן של רשויות מקומיות: איזו גישה מתאימה יותר לרשויות מקומיות גדולות במדינת ישראל, ואיזו גישה מתאימה יותר לרשויות מקומיות קטנות?

3. יש דעה הגורסת שבישראל אין כל הכרח מנהלי בקיומו של שלטון מקומי, ובמילים אחרות: אפשר בהחלט שהשלטון המרכזי (הממשלה) ינהל את ענייני המדינה וגם יטפל בכל העניינים המקומיים על ידי סוכניו המקומיים, ללא הרשויות המקומיות, שכן גודלה של הארץ הוא כגודל אזור אחד במדינה גדולה או אף בינונית בגודלה. הביאו טיעונים בעד ונגד דעה זו, הביעו את עמדתכם ונמקו אותה.

פרק 38

נשיא המדינה

יש מדינות, כגון ארצות הברית או צרפת, שבהן הנשיא הוא ראש הרשות המבצעת וראש המדינה כאחד. ממשל מסוג זה קרוי כזכור ממשל דמוקרטי-נשיאותי. מדינת ישראל, לעומת זאת, שייכת לסוג המשטרים המכונים דמוקרטיים-פרלמנטריים, ובהם ממלא הנשיא תפקיד מייצג הבא לסמל את ריבונותה ואחדותה של המדינה. הוא אמנם ראש המדינה, אולם אין בידיו סמכויות שלטוניות ואין לו חלק בביצוע של המדיניות.

הנשיאות במדינת ישראל היא מוסד ייצוגי בלבד, הנפרד משאר רשויות השלטון. נראה שבנקודה זו הלכה מדינת ישראל אחרי הנוהג האנגלי; המטרה היתה ליצור מוסד מקביל לבית המלוכה הבריטי, אשר יהיה נפרד משאר רשויות השלטון, מנותק מהממסד הפוליטי ומורם מעל כל המחלוקות, השאלות והבעיות המפלגות את העם. מוסד זה מייצג את אחדות העם והמדינה ואת כבודה של המדינה, הן כלפי פנים והן כלפי חוץ, והוא מהווה את אחת הנקודות הבודדות בחיי המדינה שבהן הטקסיות, ההוד וההדר מתקבלים על ידי כול כחלק מהתפקיד.

התואר "נשיא" במקורות ישראל

"נשיא" הוא תואר עברי קדום המיוחס במקרא לראש השבט, לראש בית אב או לראש משפחה. המושג "נשיא" מופיע לראשונה בספר בראשית יז, 20. הנביא יחזקאל בנבואותיו על שיבת ציון מבבל ועל תקומת העם בארצו, משתמש במונח נשיא (פרקים מד-מו), והנשיא בחזונו הוא מי שעומד בראש המדינה המתחדשת, כוהן גדול וראש המדינה. בתקופת בית שני, "נשיא" היה תוארו של ראש הסנהדרין - המוסד הדתי והשיפוטי העליון של היהודים. התואר "נשיא" היה גם תוארו של מי שעמד בראש העם בהסכמת השלטונות הרומיים, בתקופת המשנה והתלמוד, עד המאה החמישית לספה"נ. במהלך תקופת בית שני, שמעון החשמונאי נשא בתואר "נשיא" ושימש גם כוהן גדול. גם בר כוכבא, שעמד בראש מרד נגד השלטון הרומאי (132-135 לספה"נ) נשא את התואר "נשיא ישראל".

א. בחירת הנשיא

על פי חוק יסוד: נשיא המדינה, הכנסת היא הבוחרת בנשיא. עד 1999, תקופת כהונתו של הנשיא היתה חמש שנים והחוק קבע שאין הוא יכול לשאת בתפקיד הנשיא יותר משתי תקופות כהונה רצופות. בשנת 1999 אישרה הכנסת תיקון בחוק, הקובע כי הנשיא ייבחר מעתה לקדנציה (תקופת כהונה) אחת בלבד של שבע שנים.

כל אזרח ישראלי תושב ישראל רשאי להיות מועמד לכהונת נשיא המדינה. קבוצה של עשרה חברי כנסת לפחות רשאית להציע מועמד לנשיאות, הצעתם תימסר ליושב ראש

הכנסת ויש לצרף אליה הסכמה בכתב מאת המועמד. יושב ראש הכנסת קובע (לאחר התייעצות עם סגניו) את המועד לכינוס הכנסת לשם בחירת הנשיא, ומודיע על כך בכתב לכל חברי הכנסת, לפחות עשרים יום מראש.

כיצד נבחר הנשיא? חוק יסוד: נשיא המדינה קובע:

הצבעה

7. בחירת נשיא המדינה תהיה בהצבעה חשאית בישיבת הכנסת שנועדה לעניין זה בלבד.

בחירה ברוב קולות

8. המועמד שקיבל קולותיהם של רוב חברי הכנסת - הוא הנבחר. לא קיבל רוב כזה, מצביעים שנית; לא היה רוב כאמור גם בהצבעה השנייה, חוזרים ומצביעים; בהצבעה השלישית ובכל הצבעה נוספת לא יועמד לבחירה המועמד שקיבל בבחירה הקודמת את מספר הקולות הקטן ביותר; המועמד שקיבל בהצבעה השלישית או באחת ההצבעות הנוספות רוב הקולות של חברי הכנסת המשתתפים בהצבעה ומצביעים בעד אחד המועמדים - הוא הנבחר.

הצהרת אמונים

9. הנשיא יצהיר ויחתום בפני הכנסת הצהרת אמונים זו: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה ולמלא באמונה את תפקידי כנשיא המדינה."

כפי שנקבע בחוק, אם אף מועמד אינו זוכה ברוב קולות בהצבעה הראשונה ("קולותיהם של רוב חברי הכנסת"), יש להמשיך ולערוך הצבעות נוספות. בהצבעה השלישית ובכל הצבעה נוספת, לא יועמד לבחירה המועמד שקיבל בבחירה הקודמת את מספר הקולות הקטן ביותר, ומהצבעה זו ואילך, די ברוב הקולות של חברי הכנסת המשתתפים בהצבעה כדי לקבוע מי יהיה הנשיא. יושב ראש הכנסת מכהן (זמנית) כנשיא המדינה בפועל, כאשר מתפנה מקומו של הנשיא וכל עוד נשיא המדינה החדש לא התחיל לכהן. בתקופה שנשיא המדינה מפסיק זמנית למלא תפקידו בגלל נסיבות מסוימות (כגון: נסיעה לחו"ל, מחלה) ומפסיק להשתמש בסמכויותיו, מכהן יושב ראש הכנסת כממלא מקום נשיא המדינה.

שאלות



1. מדוע לדעתכם נדרש רוב של 61 חברי כנסת לבחירת נשיא?
2. מדוע בחירת נשיא המדינה נערכת בהצבעה חשאית? הציגו נימוקים בעד ונגד חשאיות הבחירה בנשיא המדינה. מהי עמדתכם בנושא? נמקו.
3. יש המציעים שנשיא המדינה ייבחר על ידי העם בבחירות ישירות ואישיות, ולא על ידי הכנסת. מהי עמדתכם בנושא? נמקו.

4. מהו תוכנה של הצהרת האמונים שנדרש לשאת נשיא המדינה עם היבחרו? הציגו במילים שלכם והסבירו מה מסמלת הצהרת האמונים.
5. מהי לדעתכם דמותו של הנשיא הרצוי? אילו תכונות ומאפיינים חשוב שיהיו לו או לה?

ב. תפקידיו וסמכויותיו של נשיא המדינה

מרבית תפקידיו הרשמיים של נשיא המדינה הם טקסיים וייצוגיים, ושיקול הדעת העצמאי שיכול נשיא להפעיל בנוגע אליהם הוא מועט ביותר.

חוק יסוד: נשיא המדינה קובע:

(א) נשיא המדינה -

- (1) יחתום על כל חוק, חוץ מהחוקים הנוגעים לסמכויותיו;
- (2) יפעל לכינון הממשלה ויקבל התפטרות הממשלה בהתאם לחוק;
- (3) יקבל מן הממשלה דין וחשבון על ישיבותיה;
- (4) יזמין את הנציגים הדיפלומטיים של המדינה, יקבל את אמנתם של נציגים דיפלומטיים שמדינות חוץ שיגרו לישראל, יסמיך את הנציגים הקונסולריים של המדינה ויקיים מינויים של נציגים קונסולריים שמדינות חוץ שיגרו לישראל;
- (5) יחתום על אמנות (הסכמים) עם מדינות חוץ, שאושרו על ידי הכנסת;
- (6) ימלא כל תפקיד שיוחד לו בחוק בקשר למינוי שופטים ונושאי משרות אחרים ולהעברתם מכהונתם.

(ב) לנשיא המדינה נתונה הסמכות לחון עבריינים, ולהקל בעונשים על ידי הפחתתם או המרתם.

(ג) נשיא המדינה ימלא כל תפקיד אחר, ונתונה לו כל סמכות אחרת שיוחדו לו בחוק.

כפי שכבר נלמד, על פי דרישות חוק יסוד: הממשלה מתחיל תהליך הרכבת הממשלה בהתייעצויות של נשיא המדינה עם נציגי סיעות בכנסת, המביאים לפניו את השקפותיהם במה שנוגע להרכבת הממשלה, ומציעים לנשיא מועמד, אשר לדעתם יוכל להרכיב ממשלה ולעמוד בראשה. תפקיד הטלת מלאכת הרכבת הממשלה על אחד מחברי הכנסת הוא תפקיד מפתח שיש לנשיא, ובו גם ניתן לו שיקול דעת אישי.

נשים לב, כי **הנשיא מאשר וחותם על מינוי נושאי תפקידים ממלכתיים בכירים**, שמשרתם מצביעה על חשיבותם ועל אי-תלותם; ביניהם ראוי להזכיר את: מבקר המדינה, נגיד בנק ישראל, נשיא בית המשפט העליון וממלא מקומו, שופטים, דינים בבתי הדין הרבניים, קאדים בבתי הדין השרעיים וקאדים בבתי הדין הדרוזיים. כן ממנה נשיא המדינה את נשיא האקדמיה הישראלית למדעים, את נשיא מגן דוד אדום, את חברי מליאת רשות השידור ואת החברים במועצות ציבוריות אחרות.

סמכות נוספת הקבועה בחוק יסוד: נשיא המדינה, והראויה לציון מיוחד, היא **סמכות החנינה**. סמכות זו של נשיא המדינה מעניקה לו יכולת להפעיל לא מעט שיקול דעת משלו. בסמכות זו ניכרת תכונה של **חסד**, והנשיא משתמש בה במקרים שבהם מוצדק לדעתו לסטות ממידת הדין.

סמכות החנינה של הנשיא כוללת שני סעיפים:

א. מכוחה הוא יכול להעניק חנינה מלאה, כלומר - למחוק את העברה כאילו לא היתה, באופן שכתב ההרשעה יוסר מן העבריון.

ב. מכוחה הוא יכול להשאיר את ההרשעה בעינה, אך להקל את העונש. ההקלה מתבטאת בהפחתת שיעורו של העונש שהוטל בבית המשפט.

השימוש שעושה נשיא המדינה בסמכותו אינו שגרתי. בתי המשפט הם הפוסקים אם ביצע אדם עברה פלילית אם לאו, והם הקובעים את מידת העונש ההולמת כל מקרה ומקרה. לפיכך, כאשר נשיא המדינה מפעיל את סמכות החנינה שבידו, הוא אינו בודק את החלטות בתי המשפט, אלא הוא בוחן את עניינו של הנידון, לאור ההתפתחויות שאירעו לאחר שנשפט. הנשיא מפעיל את סמכותו באותם מקרים מיוחדים, שבהם לדעתו השינוי שחל במצב העבריון או במצב משפחתו - לאחר מתן גזר הדין - מצדיק זאת.

במסגרת הקלות העונשים המוענקות על ידי נשיא המדינה, תופסות מקום מיוחד הקלות העונש לאסירים שהורשעו ברצח. לבית המשפט אין שיקול דעת בקשר למידת העונש שיוטל על מי שהורשע ברצח, והוא חייב להטיל עליו מאסר עולם, גם אם נראה לו שנוכח נסיבות העברה או נתוניו האישיים של העבריון, מן הראוי להטיל עליו עונש קל יותר. בשל עובדה זו, וכן בשל העובדה כי עונש מאסר עולם פירושו מאסר עד ליום מותו של הנידון, עושה נשיא המדינה שימוש בסמכות החנינה וקוצב את העונש הזה לתקופה מוגדרת, אחרי שעברו שנים אחדות מיום תחילת ריצוי העונש. לקיצוב העונשים של מאסר עולם חשיבות הומנית ומעשית כאחת. מאסר ללא פתח תקווה וללא מועד - אפילו רחוק ככל שיהיה, אך אליו יוכל האסיר לקוות ולהשתחרר ולחיות חופשי כאחד האדם - הוא עונש קשה מנשוא, שיש לו השפעה הרסנית. הוא גם מבטל כל מוטיבציה לתפקד באורח חיובי ולהתנהג כשורה במסגרת המאסר.

לכאורה, נראה שסמכות החנינה נופלת לתחום שיקול דעתו המוחלט של הנשיא, הקובע בעצמו, אם, מתי וכיצד להפעילה. למעשה, שר המשפטים הוא שנדרש להמליץ לפני הנשיא על מתן חנינות, והוא המוסיף **חתימת קיום** על המסמך החתום על ידי הנשיא. כלומר ללא חתימתו של שר המשפטים, אין כל ערך מעשי להחלטתו של הנשיא להעניק חנינה או להקל בדינו של אסיר. עם זאת, גם שר המשפטים אינו יכול, כמובן, להעניק חנינה או להקל בעונשו של אסיר ללא חתימתו של נשיא המדינה.

אין מגבלות מנהליות להגשת בקשות חנינה: אפשר להגישן בכל עת, ויכול להגישן כל אדם - הנידון עצמו, קרוב שלו ואף אדם זר אשר שמע עליו ועל עונשו, והוא סבור כי הנסיבות מצדיקות את הפעלת סמכות החסד שבידי נשיא המדינה. הפניות מגיעות לנשיא ומועברות למחלקת החנינות במשרד המשפטים. מחלקה זו פותחת תיק לכל בקשה ומרכזת בו את החומר של העבריון. המשטרה מתבקשת להעביר את גיליון ההרשעות הקודמות, נציבות שירות בתי הסוהר נדרשת להגיש חוות דעת על התנהגותו של האסיר, והעובד/ת הסוציאלי/ת מתבקש/ת להביע דעתו/ה על סיכויי שיקומו. עם השלמת התיק, הוא מועבר לידי שר המשפטים, המעיין בבקשה ובנימוקיה, קורא את חוות הדעת

של כל הגורמים וקובע את המלצתו. אחרי ששר המשפטים מקבל את החלטתו, מועבר תיק החנינה בצירוף ההמלצה ללשכת נשיא המדינה. תפקידיו הרשמיים של הנשיא - אלה המוטלים עליו מתוקף החוק - אינם אלא חלק קטן יחסית ממכלול הפעולות וממרחב הפעילות, המקנים למוסד הנשיאות את מעמדו החשוב והנכבד במערך השלטוני של מדינת ישראל. על ההיבטים הייצוגיים, הממלכתיים והסמליים המקנים למוסד הנשיאות את מעמדו המיוחד אפשר לעמוד מתוך דבריו של משה גורל, מנכ"ל בית הנשיא לשעבר:

חוק יסוד: נשיא המדינה קובע "בראש המדינה עומד נשיא". נשיא המדינה מכהן בכהונה הרמה ואינו חלק משלוש רשויות השלטון ואינו בעל מעמד פוליטי. חוק יסוד: נשיא המדינה נועד להבטיח את אי תלותו של הנשיא ומעמדו, באופן שיאפשר לו לייצג ערכים ונורמות בתחום הממלכתי והלאומי שאינם שנויים במחלוקת פוליטית ולהביע עמדות בנושאים ציבוריים שיש לגביהם הסכמה לאומית. מתוך נאמנות ואחריות לתפקידו הרם, נשיא המדינה מנוע מכל מעורבות פוליטית ומהתבטאויות בנושאים המפלגיים את הציבור. הוא מגן על המסגרות הממלכתיות ועל האחרות בקרב אזרחי המדינה... היבדלות זו משאר רשויות השלטון ומן הפוליטיקה, מעצבת את מעמדו של הנשיא כגורם מלכד ובלתי תלוי. המערכת הפוליטית בישראל הנה אינטנסיבית ותוססת, חילוקי הדעות הפוליטיים רבים, ונוגעים כמעט בכל תחומי חיינו ועלולים לפגוע באחדות העם. לא כך מוסד הנשיאות. יש מעט מאוד גופים ומוסדות במדינה המשוחררים משיקולים פוליטיים. מוסד הנשיאות הנו עוגן של יציבות ומעניק ממד של ממלכתיות, רציפות ואחדות. מוסד הנשיאות הנו מוסד ממלכתי עליון ואינו חלק מהמחלוקת הפוליטית או השיח הפוליטי. אזרחי המדינה מכל המגזרים ומכל האזורים, מרגישים אליו זיקה ושייכות...

מן ההיבט החברתי ניכר כי חברה עתירת מחלוקות כמו החברה הישראלית, מתקשה מאוד במציאת סמלים משותפים החיוניים לתפקודה של חברה אזרחית. היות נשיא המדינה כתובת למיעוטים ולמגזרים שונים, ממתן את ניכורם לחברה, מקל על תחושת הקיפוח ומעלה את בעייתם על סדר היום הציבורי. לצערנו במציאות הישראלית אין התלכדות מלאה והזדהות של כל אזרחי ישראל עם סמלי הממלכתיות במדינת ישראל - כמו הדגל וההמנון, אולם הנשיא, בסגנונו, באופן מילוי תפקידו, בסמכויותיו ובמעמדו הרם, יכול להיות סמל מלכד ומאחד והכול יכולים להרגיש זיקה ושייכות אליו, ומהווה מעין מכנה משותף של הציבור בישראל... מוסד הנשיאות הנו מוסד משלים במבנה המשטר במדינת ישראל ומוטלים על הנשיא תפקידים וסמכויות שלא ניתן להטילם על מוסדות שלטוניים אחרים, כך בעתות יציבות וכך בעתות משבר ומחלוקת.



הנשיא יצחק בן צבי
בפגישה עם נציגים
מהמגזר הערבי
(1958)



הנשיא יצחק הרצוג
בפגישה עם נשיא
גרמניה (1984)



הנשיא שמעון פרס
בביקור במחנה צה"ל
(2009)

שאלות

1. בהתייחס למוסד

1. בהתייחסות לתפקידיו ולמעמדו של נשיא המדינה נעשה בקטע שימוש במילים:
"מוסד וסמל מאחד ומלכד", "כתובת למיעוטים ולמגזרים שונים", "עוגן של יציבות",
"ממלכתיות", "מוסד משלים במבנה המשטר במדינת ישראל".
2. הסבירו באמצעות מילים אלה את חשיבותו של מוסד הנשיאות במדינת ישראל.
בתי המשפט הם המופקדים על מעשי השפיטה. הם הפוסקים אם אדם ביצע עברה אם לאו, ובמסגרתם נקבעת מידת העונש ההולמת כל מקרה ומקרה. האם אין בסמכות החנינה שמפעיל הנשיא סוג של בדיקה והתערבות בהליך השיפוטי? נמקו.
3. סמכות החנינה של הנשיא מופעלת בהיקפים שונים: חנינה מלאה והקלה בעונש.
שערו: אילו שיקולי דעת יש להפעיל בכל מקרה?
4. מדוע לדעתכם יש צורך ב**חתימת קיום** של שר המשפטים לצורך מתן החנינה על ידי נשיא המדינה?
5. **סכמו** את מכלול תפקידיו וסמכויותיו של נשיא המדינה בעזרת הטבלה הבאה:

נשיא המדינה: תפקידים וסמכויות		
תפקידים סמליים-ייצוגיים המוגדרים בחוק	תפקידים סמליים-ייצוגיים שאינם מוגדרים בחוק	תפקידים שיש בהם שיקול דעת

ג. חסינות הנשיא

חוק יסוד: נשיא המדינה מעניק חסינות רחבה לנשיא המדינה. זו כוללת חסינות עניינית ("מקצועית", "חסינות במילוי התפקיד") וחסינות אישית (דיונית) מפני העמדה לדין פלילי בתקופת כהונתו.

חסינות במילוי התפקיד

13. (א) לא ייתן נשיא המדינה את הדין לפני כל בית משפט או בית דין בשל דבר הקשור בתפקידו או בסמכויותיו, ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית בשל דבר כזה.
(ב) נשיא המדינה אינו חייב להגיד בעדות דבר שנודע לו במילוי תפקידו כנשיא המדינה.
(ג) חסינותו של נשיא המדינה לפי סעיף זה תעמוד לו גם לאחר שחדל להיות נשיא המדינה.

חסינות מפני דיון פלילי

14. נשיא המדינה לא יבוא לדין פלילי. התקופה שבה נמנעת, מכוח סעיף זה, הבאתו של נשיא המדינה לדין בשל עברה, לא תבוא במניין תקופת ההתיישנות של אותה עברה.

נוסף על החסינות שעניינה "דבר הקשור בתפקידו או בסמכויותיו" של הנשיא - שהיא חסינות מוחלטת - מעניק החוק גם חסינות דיונית מפני העמדה לדין פלילי בתקופת כהונתו, אפילו מדובר בעברה שדבר אין לה עם תפקידו הממלכתי. במקרה של עברה אפשר להעמידו לדין רק בתום תקופת כהונתו.

שאלה



- במה דומה ושונה חסינותו של נשיא המדינה מזו של חברי הכנסת?

ד. התפטרות הנשיא והעברתו מכהונתו

ככל נושא משרה, רשאי גם נשיא המדינה להתפטר מתפקידו. ההתפטרות נעשית על ידי הגשת כתב התפטרות ליושב ראש הכנסת. חוק יסוד: נשיא המדינה קובע גם תנאים ונסיבות, שבהם אפשר להדיח את נשיא המדינה מתפקידו:

התפטרות

19. נשיא המדינה רשאי להתפטר מכהונתו על ידי הגשת כתב התפטרות ליושב ראש הכנסת...

העברת נשיא מכהונתו

20. (א) הכנסת רשאית, בהחלטה, להעביר את נשיא המדינה מכהונתו, אם קבעה כי אין הוא ראוי לכהונתו מחמת התנהגות שאינה הולמת את מעמדו כנשיא המדינה.

(ב) הכנסת לא תעביר את נשיא המדינה מכהונתו, אלא עקב קובלנה שהובאה לפני ועדת הכנסת על ידי עשרים, לפחות, מחברי הכנסת, ולפי הצעת ועדת הכנסת שנתקבלה ברוב של שלושה רבעים מחברי הוועדה. החלטת הכנסת על העברת הנשיא מכהונתו טעונה אף היא רוב של שלושה רבעים מחבריה.

(ג) ועדת הכנסת לא תציע להעביר את נשיא המדינה מכהונתו, אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות לסתור את הקובלנה...

התפנות המשרה מטעמי בריאות

21. (א) הכנסת רשאית, בהחלטה שנתקבלה ברוב חבריה, לקבוע כי מטעמי בריאות נבצר מנשיא המדינה, דרך קבע, למלא תפקידו.



מדוע לדעתכם מכביד החוק על אפשרות הדחתו של נשיא המדינה?

נשיאי מדינת ישראל, 1949-2012

עד שנת 2012 נבחרו לתפקיד נשיא מדינת ישראל תשעה נשיאים.



אפרים קציר
1978-1973



זלמן שזר
1973-1963



יצחק בן צבי
1963-1952



חיים וייצמן
1952-1949



שמעון פרס
-2007



משה קצב
2007-2000



עזר וייצמן
2000-1993



חיים הרצוג
1993-1983



יצחק נבון
1983-1978



חטלה

• סכמו בקצרה את מהלך חייו ופועלו של כל אחד מהנשיאים שכיהנו במדינת ישראל.

היעזרו במידע בספרי עזר בספריה ובאתרי אינטרנט:

א. אתר נשיא המדינה - www.president.gov.il

ב. אתר אישים בתרבות ישראל - www.ilschool.org/lomdim/president

דונו בהשפעתם של נשיאים על החברה הישראלית ועל מידת השפעת האישיות

של הנשיא על אופי התפקיד. תנו דעתכם באופן מיוחד לנשיא חיים וייצמן שהיה

הנשיא הראשון ולמשמעות הראשוניות בעיצובו של מוסד הנשיאות במדינת ישראל, וכן

לנשיא אפרים קציר שהיה חוקר ומדען והיה היחיד מבין נשיאי מדינת ישראל שלא היה

פוליטיקאי ומדינאי לפני בחירתו לכהונה זו.

שאלות לסיכום



1. למעשה, תפקידיו של הנשיא מוגבלים ומוגדרים, ובכל זאת יש ביכולתו, אם ברצונו בכך

ואם הוא אדם בעל שיעור קומה, להיות גורם פעיל ומשפיע בחיי המדינה.

הסבירו וחוו דעתכם על הערכה זו.

2. הנשיא בישראל נתפס כמייצג את המדינה וכמסמל את אחדות העם. לפיכך, רבים

טוענים שהנשיא חייב להימנע מהתבטאויות בנושאים פוליטיים שנויים במחלוקת,

למרות היעדר חוק מפורש בנושא זה.

הביאו טיעונים בעד ונגד ביחס לטענה זו, הכריעו מהי עמדתכם ונמקו אותה.

פרק 39

הגבלת השלטון - פיקוח וביקורת מוסדיים-ממלכתיים: מוסד מבקר המדינה, נציבות תלונות הציבור, ועדות חקירה

רשויות השלטון מרכזות בידיהן כוח עצום ורב: הן שולטות על כספי המדינה ועל כל השירותים שאזרחים נזקקים להם מדי יום ביומו, כגון: חינוך, בריאות, כבישים, רישיונות. כמו כן, עומדים לרשותן אמצעי אכיפה. כל אזרח עלול להרגיש עצמו כפרט קטן וחסר אונים כנגד כוח זה. אולם כל עוד רשויות השלטון פועלות בתחום סמכויותיהן, כל עוד החוק שליט במדינה, וכל עוד נתון כל מעשה או אי מעשה של רשות מרשויות השלטון לביקורת - יש מקום להאמין שכוח עצום זה ינוצל לטובת המדינה ואזרחיה.

המשטר הדמוקרטי בנוי על העיקרון שכל פעולות רשויות השלטון עומדות תחת ביקורת - ביקורת פרלמנטרית, ביקורת משפטית וביקורת ציבורית על מעשי השלטונות, ומצד אחר ביקורת ממלכתית ממוסדת שתסתייע במנגנונים מיומנים ומוסמכים, לבלימת הנטייה הטבעית של הרשות המבצעת להרחיב את כוחה וסמכויותיה. מוסד מבקר המדינה, נציבות תלונות הציבור וועדות חקירה לסוגיהן - הם מנגנונים מוסדיים-ממלכתיים של פיקוח וביקורת.

א. מוסד מבקר המדינה

עוד בשנת 1949 חקקה הכנסת את חוק מבקר המדינה. בשנת 1958 הורחב החוק ונוסח מחדש, וב-1988 אושר החוק מחדש כחוק יסוד: מבקר המדינה, שברוב פרטיו זהה לחוק כפי שהיה קיים קודם. מליאת הכנסת בוחרת את מבקר המדינה בהצבעה חשאית לתקופת כהונה אחת של שבע שנים. כדי להבטיח את אי-תלותו של מבקר המדינה, נאמר בחוק במפורש כי "במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה".

היקף הביקורת שבסמכותו של מבקר המדינה

רשימת הגופים העומדים לביקורתו של מבקר המדינה היא גדולה מאוד, והיא מקיפה כמעט את כל המגזר (סקטור) הממשלתי, הממלכתי והציבורי במדינה. חוק יסוד: מבקר המדינה מפרט את הגופים העומדים לביקורתו של מבקר המדינה:

ואלה הגופים (בחוק זה - גוף מבוקר), אשר יעמדו לביקורתו של המבקר:

- (1) כל משרד ממשלתי;
- (2) כל מפעל או מוסד של המדינה;
- (3) כל אדם או גוף המחזיק, שלא לפי חוזה, ברכוש המדינה או המנהל אותו או המפקח עליו מטעם המדינה;

(4) כל רשות מקומית;

(5) כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שהממשלה משתתפת בהנהלתם;

(6) כל אדם, מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שיועמדו לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם ביניהם ובין הממשלה.

היקף הביקורת הוא רחב ביותר. במסגרת תפקידיו בודק מבקר המדינה, במידת הצורך ולפי שיקול דעתו, עניינים רבים ושונים בתחום פעולותיהם של הגופים המבוקרים, כמפורט בחוק:

1. אם כל הוצאה הוצאה בתחום ההקצבה החוקית ולמטרה שנועדה לה;

2. אם ההכנסות נתקבלו לפי החוק ומותרות לפי החוק;

3. אם יש לכל הוצאה או הכנסה מסמך מספיק;

4. אם כל פעולה שבתחום ביקורתו נעשתה בהתאם לחוק, ובידי המוסמך לעשותה;

5. אם הנהלת החשבונות, עריכת המאזנים, ביקורת הקופה והמלאי ושיטת ניהול המסמכים, הן יעילות;

6. אם אופן החזקת הכספים ושמירת הרכוש מניח את הדעת;

7. אם מצב הקופות ומלאי הרכוש מתאים לחשבונות;

8. אם הגופים המבוקרים נהגו בחיסכון וביעילות ובטוהר המידות;

כדי לאפשר למבקר המדינה למלא את תפקידיו, קובע החוק את סמכותו של מבקר המדינה לדרוש מהגוף המבוקר שימציא לו דוחות הכנסה והוצאה, מאזנים, סקרים מפורטים של פעולות וכל ידע אחר או הסברים הנדרשים לו לדעתו לצורך הבדיקה.

בהתאם לחוק, אם העלתה הביקורת ליקויים שלא הוסברו, או פגיעות בחוק, בעקרונות החיסכון והיעילות, או בטוהר המידות, ימסור מבקר המדינה לגוף המבוקר את ממצאי הביקורת ואת דרישותיו לתיקון הליקויים, ואם יראה צורך בכך, אף יביא את העניין לידיעת השר הנוגע בדבר ולידיעת שר האוצר. אם העלתה הביקורת שגוף מבוקר פעל בצורה המעלה חשד למעשה פלילי, יביא המבקר את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.





דוחות מבקר המדינה

מבקר המדינה נוהג לפרסם דוחות מסכמים על פעולות הביקורת. אחת לשנה מכין מבקר המדינה דין וחשבון שנתי. בדוחות השונים מפרט המבקר את הגופים שבהם נערכה הביקורת, ומתאר את פעולות הביקורת שערך בהם. עיקרו של הדוח השנתי הוא פירוט הליקויים שהעלתה הביקורת, תוך ציון המלצותיו של מבקר המדינה באשר לדרכים לתיקון הליקויים.

לאחר שהדוח השנתי של מבקר המדינה נמסר לכנסת, הוא מועבר לפרסום בתקשורת ומובא לידיעת הציבור הרחב.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מקיימת בכל שנה דיונים בדוחות מבקר המדינה. מבקר המדינה משתתף דרך קבע בדיונים ומזמן לישיבות הוועדה את עובדיו הבכירים, לפי נושאי הדיונים. כן נוכחים בדיוני הוועדה על ממצאי הביקורת הנוגעים לפעולותיהם, נציגי הגופים המבוקרים.

שאלות



1. בחוק יסוד: מבקר המדינה נאמר: "במילוי תפקידיו יהיה המבקר אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה".

מדוע להערכתכם נקבעה בחוק אי-תלותו של מבקר המדינה בממשלה?

2. עיינו בשני הקטעים שלהלן מתוך דוחות מבקר המדינה, וענו על השאלות הנלוות:

א. "שכיחותה של התעלמות מהוראות מחייבות, כפי שמשתקפת גם בממצאי

הביקורת בדו"ח זה, נובעת ממוּדְעוּת רופפת לגבי תפקידן בקיומה של מדינה וחברה מתוקנת. הרפיון אינו נחלתם של חייבים לקיים ולבצע בלבד, אלא במידה רבה גם של ממונים על קביעת התקנים ואכיפתם. אין תועלת, ויש אף מן המסוכן, בהוראות שאין מוכנים, או שאין מצליחים, להפעילן ולעמוד על קיומן הלכה למעשה. בלי קשר נאמן בין המעשה לבין ההלכה, מתרחב הפער בין דמותה של המדינה, כפי שהיא מצוירת על הנייר, עליו כתובות ההוראות, לבין מראיה במציאות. פער כזה גורם אכזבה, ייאוש וציניות, ובעקבותיהם זלזול בשלטון החוק, וחוזר חלילה. ואז עלול להתעורר החשש בלבותיהם של הציבור, שמא משהו מאלה אחז במתקנים עצמם, שמא מראש לא התכוונו, או לא ציפו להפעלת הוראתם כפי שקבעו. בזה מתערערים יסודות".

ב. "תנאי שבלעדיו אין קיום לחברה נאורה הוא - שמירה על רמת תפקוד נאותה של עובדי הציבור. אלה כשמים כן הם: עובדי, או משרתי הציבור. הכוח והסמכויות מוחזקים בידם כפיקדון בלבד ועל הזכות להמשיך ולהחזיק בו חייבים הם לשקוד ללא הרף, כדי להיות ראויים לאמונו של הציבור".

(1) אלו סכנות עומדות לפני המדינה אם המינהל הציבורי לא יקפיד על ביצוע ההוראות המחייבות לפי החוק?

(2) תכליתה של ביקורת המדינה להבטיח בין השאר את אמונו של הציבור. מדוע נדרש אמן זה, על פי הקטעים?

3. מטלה: היכנסו לאתר האינטרנט של מבקר המדינה ועיינו בשלושה דוחות ביקורת בנושאים שונים המופיעים בדוח השנתי האחרון. הציגו והסבירו על פי דוחות אלה את ההיבטים השונים של הביקורת וממצאיה (ביקורת חשבונאית, שמירת רכוש, חיסכון, יעילות, טוהר מידות ועוד).

ב. נציבות תלונות הציבור

חוק יסוד: מבקר המדינה קובע כי מבקר המדינה מכהן גם כנציב תלונות הציבור, בעזרת נציבות תלונות הציבור, שהיא יחידה מיוחדת במשרד מבקר המדינה. לפי החוק, כל אדם יכול להגיש תלונה לנציב תלונות הציבור, אם הוא סבור שנפגע ישירות ממעשה או ממחדל של אחד הגופים שמבקר המדינה מוסמך לבקרו. בעידן שבו מתחזק מעמד זכויות היסוד של האדם, ממלא נציב תלונות הציבור תפקיד חשוב בהגנה על זכויות אלה, ובכוחו להביא על תיקונם מצבים של אפליה, שרירות ופגיעות אחרות בזכויות האדם. בהקשר זה פועל נציב תלונות הציבור על פי התפיסה ש"על רשויות השלטון לפתח תרבות שלטון המבטאת כבוד לאזרח ולזכויותיו והרואה קיום נורמה זו כחובתה הבסיסית" (מתוך דוח נציב תלונות הציבור לשנת 2001).

תלונה - על מה?

החוק קובע כי -

נושא לתלונה יכול שיהיה - מעשה הפוגע במישרין במתלונן עצמו, או המונע ממנו במישרין טובת הנאה... והמעשה הוא בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית או בניגוד למנהל תקין, או שיש בו משום נזקשות יתירה או אי-צדק בולט; לעניין זה "מעשה" - לרבות מחדל ופיגור בעשייה.

תלונותיהם של חיילים, שוטרים, סוהרים ועובדי מדינה אינן ניתנות לבירור בנציבות תלונות הציבור. חייל המשרת שירות סדיר בצה"ל או המשרת שירות פעיל במילואים, תלונתו - בכל עניין הנוגע לסדרי השירות או לתנאי השירות או למשמעת - מופנית בהתאם לחוק השיפוט הצבאי לנציב קבילות חיילים. תלונות של שוטרים או של סוהרים (בנושאי משמעת במשטרת ישראל או בשירות בתי הסוהר) מופנות במישרין למי שמורשה לטיפול במשטרה או בשירות בתי הסוהר. תלונות של עובדי מדינה בכל עניין הנוגע לשירותם כעובדים יופנו גם הן לנציבות שירות המדינה.

מהן דרכי הבירור של התלונה?

הטיפול בתלונות שהוגשו לנציב תלונות הציבור יעשה בכל דרך שנראית לו, תוך שהוא חייב לעדכן את מי שהתלוננו עליו, ובמידת הצורך, גם את הממונה עליו. הוא רשאי לדרוש מהם להשיב על התלונה בתוך פרק זמן שייקבע, ובסמכותו לדרוש מהם מסמכים וכל מידע שיכול לסייע לו בטיפול בתלונה. החוק מפרט את דרכי הבירור של התלונה:

נציב תלונות הציבור יביא את התלונה לידיעת מי שהתלונה עליו... גם לידיעת הממונה עליו, וייתן להם הזדמנות להשיב על התלונה תוך התקופה שיקבע בדרישתו.

תוצאות הבירור

- (א) מצא נציב תלונות הציבור שהתלונה היתה מוצדקת, יודיע על כך למתלונן, למי שהתלונה עליו, ואם ראה לעשות כן - גם לממונה, ויצוין את נימוקיו; נציב תלונות הציבור רשאי לפרש בתשובתו את תמצית ממצאיו ורשאי הוא להצביע בפני מי שהתלונה עליו ובפני הממונה על הצורך בתיקון ליקוי שהעלה הבירור, ועל הדרך והמועד לתיקון.
- (ג) מצא נציב תלונות הציבור שהתלונה לא היתה מוצדקת, יודיע על כך למתלונן, למי שהתלונה עליו, ואם ראה לעשות כן - גם לממונה.
- (ד) העלה בירור התלונה חשד שנעשתה עברה פלילית, יביא נציב תלונות הציבור את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

נציב תלונות הציבור רואה את תפקידו לא רק בבירור התלונה הבודדת ובהודעה על הצורך בתיקון הליקוי, כאשר התלונה מוצדקת, אלא נותן דעתו לשאלה אם העלה הבירור ליקוי כללי אחר, ואז פועל נציב תלונות הציבור לתיקון הליקוי הכללי. נציב תלונות הציבור מגיש דו"ח שנתי לכנסת, ובו סקירה כללית על עבודתו ותיאור הטיפול במבחר של תלונות.





1.

במבוא לדוח השנתי לשנת 2010 של נציב תלונות הציבור נכתב:
 "בבירורה של תלונה נחשפים לעתים ליקויים כלליים שאינם נוגעים רק לעניינו של המתלונן היחיד. דוגמה לליקוי כללי כזה היא אי-מתן מענה לפונים לרשויות. בדומה לשנים קודמות, התקבלו בנציבות תלונות רבות בנושא זה, ושיעור התלונות שבורר ונמצאו מוצדקות היה, למרבה הצער, גבוה במידה ניכרת מהשיעור הממוצע של התלונות המוצדקות. לפיכך מצאה הנציבות לנכון להפנות זרקור אל הנושא: העניין נדון באחרונה בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת... השתתפו גם נציגי ביקורת המדינה שעשו בעבר ביקורת בנושא. הטיפול המשולב בעניין, של ביקורת המדינה ושל נציבות תלונות הציבור, מלמד גם הוא על היתרונות שבאיחוד התפקידים של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור".

א. מה ההבדל בין תפקיד מבקר המדינה לבין תפקיד נציב תלונות הציבור?

ב. אילו יתרונות יש בכך שמבקר המדינה משמש גם כנציב תלונות הציבור? נמקו בעזרת הקטע.

2.

עיינו בדוגמאות של תלונות ובטיפול בהן שלהלן, מתוך דו"חות שנתיים של נציב תלונות הציבור, וענו על השאלות הנלוות:

א. מתן היתר יציאה לסוריה לנשים דרוזיות לצורך ביקור דתי:

[על פי החוק] חל איסור יציאה מישראל לארצות מסוימות, ובהן סוריה, אלא אם כן ניתן לכך היתר מאת שר הפנים או מראש הממשלה. בנהלי משרד הפנים (להלן - הנהלים) נקבע באילו נסיבות יינתן היתר יציאה לסוריה לתושבי רמת הגולן. בין השאר נקבע בנהלים כי בספטמבר בכל שנה תתאפשר יציאתה לסוריה של קבוצת כוהני דת דרוזים תושבי רמת הגולן לצורך ביקור דתי בקבר הנביא הביל.
 לנציבות תלונות הציבור הוגשו תלונות רבות של נשים דרוזיות תושבות רמת הגולן אשר משרד הפנים דחה את בקשתן לקבלת היתר יציאה לסוריה לביקור בקבר הנביא. המתלוננות טענו כי הן מופלות לרעה, שכן הנהלים מאפשרים כאמור את יציאתם לסוריה של כוהני דת גברים, ואילו בקשותיהן של נשים נדחות באופן גורף. נציב תלונות הציבור פנה לשר הפנים בנושא וציין כי הואיל ועקרון השוויון הוא עקרון יסוד במשפט הישראלי, ראוי לבחון מחדש את הנוהל המונע יציאת נשים באורח גורף, ולשקול, למשל, לאפשר לנשים לצאת לסוריה מטעמים הומניטריים, בכפוף לאישור שירותי הביטחון ולבדיקה פרטנית כנדרש.

בעקבות הפנייה ופגישה שהתקיימה בעניין בין מינהל נציבות תלונות הציבור לשר הפנים, החליט שר הפנים בספטמבר 2009 לאפשר לארבעים ושלוש נשים דרוזיות בנות שבעים ומעלה לצאת לסוריה, ואכן נשים אלו יצאו לביקור בקבר הנביא הביל. נוסף על כך, משרד הפנים מסר לנציבות תלונות הציבור כי בכוונתו למנות צוות לבדיקת הנהלים החלים כיום בנושא יציאה לסוריה ולגיבוש המלצות בנושא ביצוע שינויים בהם.

(מתוך: דוח שנתי 36, 2009)