



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

10 בספטמבר, 2024

מהו משבר חוקתי? הגדרות, תקדימים והשלכות

מסבירון

משבר חוקתי מובהק הוא סירוב מודע, עיקש ופומבי של הממשלה, הכנסת או הגופים הכפופים להן לקיים החלטה שיפוטית, באופן שמבטא התנערות מעקרונות שלטון החוק והפרדת הרשויות. מדוע הוא מסוכן לדמוקרטיה, באילו מדינות התרחש בעבר וכיצד יכול בית המשפט להתערב כדי לפתור אותו? כל מה שחשוב לדעת.

ד"ר נדב דגן, ד"ר עמיר פוקס, עו"ד דפני בנבניסטי

1. רקע

כבר לפני שלושה עשורים וחצי הדגיש בית המשפט העליון כי: "מדינה שבה רשות שלטונית נוטלת את החוק לידיה – ברצותה, מקיימת צו שיפוטי שניתן נגדה, וברצותה מתעלמת ממנו, היא מדינה שנוזעת בה זרעי פורענות ואנרכיה, ומתפתחת בה תרבות מסוכנת של שלטון כוח ושרירות. רשות שלטונית היא נאמן הציבור, אשר 'משלה אין לה ולא כלום'".¹ בימים אלה נמצאת מדינת ישראל במצב שעלול להוביל למשבר חוקתי חמור. בסבך האירועים וההתרחשויות, הממשלה ושרים מתוכה מסרבים שוב ושוב לפעול לפי חוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה – וזאת למרות פסקי דין ברורים ועדכניים (שניתנו לאחרונה פה אחד) אשר חזרו והבהירו כי חוות הדעת של הייעוץ המשפטי הן הפרשנות המוסמכת של החוק ומחייבות את הממשלה כל עוד לא נפסק אחרת.² כך למשל קבע בג"ץ בפרשת חוק הגיוס:

"היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת. כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת, פירושה את הדין משקף את המצב המשפטי – הקיים והמצוי – ופירושה זה מחייב את הרשות המבצעת. עמדה זו יצוקה בעשרות שנות פסיקותיו של בית משפט זה."

לא זו בלבד, אלא ששרים וחברי כנסת מאיימים או "ממליצים" להימנע מקיום פסקי דין והחלטות שיפוטיות.

כך, למשל, כאשר בית המשפט דן בתיקון לחוק יסוד: השפיטה בעניין ביטול עילת הסבירות, נשמעו אמירות קשות שאם ייפסל התיקון אין לציית לפסק הדין (על ידי יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט וע"י יו"ר הכנסת). ראש הממשלה סירב שוב ושוב, בראיונות לתקשורת הזרה, להתחייב שיקיים את פסק הדין.

בימים האחרונים פרסם בית המשפט העליון את פסק דינו בעניין העתירה הדורשת משר המשפטים לאפשר לוועדה לבחירת שופטים לבחור לבית המשפט העליון. בית המשפט קיבל את העתירה, והורה בצו על פרסום

¹ בג"ץ 142/70 שפירא נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי הדין, פ"ד כה (1) 325, 331 (1971).

² ראו, לדוגמה: בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון (25.6.2024).

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון
אלי גרונד
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מזל מועלם
שגריר לשעבר סלי מרידור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פושר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
אן אפלבוואם, ארה"ב
פרופ' ורטון בוגדנו, בריטניה
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' רוג'ר מנוקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
ד"ר שרון נריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט טפנט, ארה"ב
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר
פרופ' קרנית פלוג, מחקר
ד"ר ישי [ג'סי] פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איתי אטר
פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן [אורח]
פרופ' עמית כהן
מר תומר לוטן [אורח]
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטעמן
פרופ' בני פורת
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

שמות המועמדים לנשיא בתוך 14 יום, ולאחר התקופה הקבועה בחוק, על כינוס הועדה ובחירת נשיא.³ שר המשפטים הגיב בהשתלחות כלפי בית המשפט, טען שפסק הדין מנוגד לחוק, ושהנשיא שייבחר יהיה בלתי לגיטימי.

אנו מניחים ומקווים שלא נגיע למצב שבו שר המשפטים במדינת ישראל מסרב לקיים פסק דין, ולא תתעורר שאלת המשמעות של סירוב לקיים פסק דין. אלא שכבר נשמעו קריאות מתוך הממשלה לשר המשפטים שלא לקיים את פסק הדין.⁴ סירוב של שר או שרים בממשלה לקיים פסקי דין של בית משפט, מעורר את הסוגיה של משבר חוקתי.

2. מהו משבר חוקתי?

משבר חוקתי הוא מצב מובחן ונדיר שבו המסגרת החוקתית נפרצת, וכללי היסוד שנועדו להסדיר את הפעילות השלטונית והפוליטית במדינה מופרים. למשל: פרלמנט, יושב-ראש פרלמנט, יושב-ראש ועדה בפרלמנט, ממשלה, שר או מנכ"ל משרד ממשלתי פועלים בניגוד לחוק ובניגוד לצווים שיפוטיים מפורשים. במצב כזה, בנקודת זמן מסוימת לא נשמרים הכללים הבסיסיים ביותר, ולכן מחלוקת או מאבק לובשים צורה בלתי-קונבנציונלית במדינה דמוקרטית, כגון שלטון כוחני ללא חוק, אלימות קשה ונרחבת, מלחמת אזרחים, אנרכיה או פעילות פיזית, המונית ונמרצת ברחבי המדינה המלווה באי-ציות.⁵

לפי הגדרה מצמצמת זו, לא כל הפרת חוק על-ידי הכנסת, הממשלה או גופים הכפופים לה יוצרת משבר חוקתי. המסגרת החוקתית בישראל ובדמוקרטיות אחרות לקחה בחשבון את החשש שרשות שלטונית לא תנהג על-פי דין, ולכן היא מכילה מנגנונים לתיקון, לרבות המנגנון הבסיסי של ביקורת שיפוטית. משבר חוקתי נוצר רק כאשר בנוסף להפרת החוק דוחים גם את ההליכים הבסיסיים ביותר לפתרון מחלוקות. בכך הגוף שמפר את הוראות הדין מתנגד גם להפעלת מנגנוני הביקורת או התיקון החוקתי שנועדו לטפל במקרים אלה כדי לשמור על קיום המסגרת החוקתית במדינה. משמעות הצירוף של הפרת נורמה חוקתית ודחייה של מנגנוני התיקון (כמו למשל הכרעה במחלוקות על-ידי המוסד השיפוטי המוסמך), היא כפירה בקיומה של מסגרת חוקתית מחייבת.⁶

על כן, **סירוב מודע, עיקש ופומבי לקיים החלטה שיפוטית הוא מקרה מובהק של משבר חוקתי** – אולי אף המקרה המובהק ביותר.⁷ סירוב לקיים החלטה שיפוטית משמעו התנערות משני יסודות חיוניים של הדמוקרטיה: שלטון החוק והפרדת רשויות. אם כן, פעולה זו פוגעת באופן קשה בערכים

³ בג"ץ 1711/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים (8.9.2024).

⁴ "קריאות בממשלה: לא לציית לבג"ץ, לחזור לקדם את המהפכה", N12, 8.9.2024.

⁵ ראו Sanford Levinson & Jack M. Balkin, *Constitutional Crises*, 157 U. PA. L. REV. 707 (2009).

⁶ ראו והשוו: Michael J. Gerhardt, *Crisis and Constitutionalism*, 63 MONT. L. REV 277 (2002).

⁷ ראו, לדוגמה: JACK M. BALKIN. THE CYCLES OF CONSTITUTIONAL TIME 38-39 (2020).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

החוקתיים הבסיסיים המאפיינים מדינה דמוקרטית, לפיכך יש הבנה חוצת-שיטות-משפט וחוצת-חוקות כי מהלך כזה יוצר משבר חוקתי.

ואולם, משבר חוקתי עלול להיווצר גם בנסיבות אחרות, למשל: כאשר טריטוריה או קבוצת אנשים מסוימת מודיעה על פרישה מהמדינה ונוקטת צעדים מעשיים לשם כך, כאשר יש התנגשויות ענק אלימות ברחובות, עימותים מזוינים נרחבים ומתמשכים בתוך המדינה, וכאשר כוחות מזוינים פועלים באופן פיזי להחלפת הממשלה או הפרלמנט.

באופן תיאורטי, משבר חוקתי עלול להיווצר גם כאשר אדם או גוף סבורים שפעולה במסגרת החוקה היא בהכרח אובדנית. למשל, כאשר הממשלה, שר או רמטכ"ל בטוחים שציות לפסק דין ספציפי יביא באופן ישיר, ברור ומיידי לקץ המדינה ולכן גם לקריסה של המערכת החוקתית עצמה. במציאות, מקרים כאלה כמעט אינם קיימים, וקשה להעלות על הדעת תרחיש כזה בעניינים העומדים כעת על הפרק בישראל.

באופן מעשי, משבר חוקתי נוצר לא אחת בתהליך של שינוי התשתית החוקתית והמשטרית של המדינה או ניסיון לערוך שינוי כזה. לפי גישה מרחיבה, שיש לה אחיזה גם בספרות האקדמית, תופעות חמורות של פגיעה בסדר החוקתי או ניסיון לחסל את הסדר החוקתי הקיים מכונות אף הן משבר חוקתי.⁸ אך דומה שגישה כזאת מבטאת ביקורת וחשש יותר משהיא מדקדקת במושג המובחן של "משבר חוקתי".

3. משברים חוקתיים ו"כמעט-משברים" - דוגמאות להמחשה

בעשורים האחרונים התפרצו משברים חוקתיים במדינות עם רקע דמוקרטי על רקע תהליכים מרחיקי לכת של שינוי יסודי בטבע המשטר ובסדר החוקתי או ניסיון לחולל שינוי כזה.⁹ ואולם, אפילו בתהליכים של שינוי חוקתי-משטרי עמוק, משברים חוקתיים בדמוקרטיות מערביות אינם חזון נפרץ. לא פעם סכנה מוחשית למשבר חוקתי מסתיימת, בסופו של דבר, ללא משבר של ממש.

כך, ניתן למצוא דוגמאות של "כמעט-משבר" – מקרים שבהם השלטון הצהיר שהוא לא יציית להחלטה שיפוטית שלא תתאם את המדיניות שלו, אך בסופו של דבר המשבר נמנע כאשר השלטון ציית לפסק הדין.

בקולומביה, לדוגמה, הנשיא המכהן אוריבה פעל לשינוי המגבלה החוקתית על תקופות הכהונה של נשיא כך שיתאפשר לו להתמודד לכהונות נוספות. תחילה תוקנה החוקה באופן שאפשר לאוריבה להתמודד לכהונה שנייה. לאחר היבחרו לכהונה השנייה לחץ אוריבה לתיקון נוסף של החוקה שיאפשר לו להיבחר לכהונה נוספת. בית המשפט החוקתי של קולומביה מנע את עריכתו של משאל עם לתיקון נוסף של החוקה כך שיתאפשר לנשיא להתמודד לכהונה שלישית. בכך נמנעה התמודדותו בבחירות של נשיא מכהן ופופולרי. רבים חששו שהנשיא המכהן ילחץ להפר את פסק הדין כדי

⁸ ראו, לדוגמה: Levinson & Balkin, לעיל ה"ש 5, בעמ' 709-711.

⁹ הגם שלא כל משבר חוקתי הוא בהכרח איום משטרי מידי של מעבר ממשטר דמוקרטי למשטר אחר. ראו Keith E. Whittington, *Yet Another Constitutional Crisis?*, 43 WILLIAM & MARY L. REV. 2093, 2100 (2002).

להתמודד לכהונה שלישית באופן שיוביל למשבר חוקתי במדינה, אך בסופו של דבר הוא ציית לפסיקת בית המשפט החוקתי.

בארגנטינה בשנת 2020 לקח נשיא המדינה תקציבים שיועדו במקור לעיר בואנוס איירס והעבירם לשימוש הפרובינציה שבה שוכנת עיר הבירה. בית המשפט העליון קיבל את עתירתה של בואנוס איירס והורה לממשלה להגדיל חזרה את התקציב המועבר לעיר. עם פרסום ההחלטה, נשיא המדינה הודיע כי הוא לא יציית לפסיקה, אך כעבור שלושה ימים הוא חזר בו והבהיר כי יציית לה. ימים ספורים לאחר מכן הוא הודיע כי יפעל להדחת נשיא בית המשפט העליון, והוא אף פתח בהליך הפרוצדורלי בפרלמנט, אך ההליך לא קודם.

בארה"ב בשנת 1974 הורה בית המשפט העליון לנשיא ניקסון למסור הקלטות מהבית הלבן ביחס לפרשת ווטרגייט לתובע המיוחד שמונה לפרשה. היה חשש כי ניקסון לא יציית להחלטה השיפוטית, אך הוא מסר את ההקלטות ובהמשך אף התפטר – ובכך נמנע משבר חוקתי.¹⁰

דוגמה נוספת מארה"ב התרחשה ב-6 בינואר 2021 כאשר המון התומך בנשיא היוצא טראמפ הסתער על הקפיטול בניסיון להפוך את תוצאות הבחירות לנשיאות ארה"ב, בהן טראמפ הפסיד למועמד הדמוקרטי, ביידן. ההסתערויות האלימה אירעה לאחר נאום של טראמפ שבו ציין כי לא יכיר בתוצאות הבחירות לנשיאות, ודרבן את תומכיו "להפגין כוח" ולצעוד אל גבעת הקפיטול כדי למנוע את ספירת הקולות של חבר האלקטורים. המהלך האלים לביטול הליך העברת השלטון, המוסדר בחוקה האמריקאית, לא התפתח למשבר חוקתי מלא כיוון שסגן הנשיא סירב להתערב בתוצאות הבחירות, כפי שדרשו טראמפ ותומכיו.¹¹

בתקופה האחרונה, על רקע המהלכים לשינוי יסודי של המשטר, החוקה והמשפט במדינה, התעוררו חששות מפני משברים חוקתיים גם **בישראל**. חששות אלה התעוררו, בין היתר, במקרים הבאים:

- **הוראת שר האוצר להמשך סבסוד מעונות היום חרף עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה.** הייעוץ המשפטי לממשלה הבהיר לאחרונה לשר העבודה כי במצב החוקי הקיים ולאור פסק הדין בעניין הגיוס, המדינה אינה מוסמכת להמשיך ולספק תמיכות כספיות שניתנות לחיובי גיוס חרדים בגין תשלום שכר לימוד במעונות יום.¹² חרף הבהרת הייעוץ המשפטי לממשלה באשר לאי-החוקיות שבמהלך, שר האוצר הורה על המשך סבסוד מעונות היום.¹³

¹⁰ ראו: Levinson & Balkin, לעיל ה"ש 5, בעמ' 742.

¹¹ Tanner Stening, [What is a constitutional crisis? With Trump waiting in the wings, could we be heading toward one?](#), NORTHEASTERN GLOBAL NEWS (7.5.2024).

¹² מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), עו"ד ד"ר גיל לימון, לשר העבודה, יואב בן צור, בנושא "תמיכות משרד העבודה במלש"בים חרדים בגין תשלום שכר לימוד במעון או במשפחתון בעקבות פסק הדין בבג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון" (11.8.2024).

¹³ מכתב מאת שר האוצר, בצלאל סמוטריץ', למשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), עו"ד ד"ר גיל לימון, וליועץ המשפטי למשרד האוצר, עו"ד אסי מסינג, בנושא "פגיעה דרמטית במדיניות הכלכלית בחוסר סמכות" (15.8.2024).

- הודעת השר לביטחון לאומי כי הקביעה של הייעוץ המשפטי בדבר העדר חוקיות מינוי סוויסה אינה תקפה. המשנה ליועצת המשפטית לממשלה קבע כי קידומו של רפ"ק מאיר סוויסה בדרגה ומינויו לתפקיד מפקד תחנת המשטרה בדרום תל אביב מהווים "התנהגות חמורה שהיא בניגוד לדין ופוגעת בשלטון החוק", וכי כניסתו של רפ"ק סוויסה לתפקיד או ענידת דרגות סגן ניצב על ידו יהיו "בניגוד לדין על כל המשתמע מכך".¹⁴ חרף זאת, השר בן גביר עמד במפגיע על המינוי הבלתי-חוקי לכאורה, וסוויסה אף נצפה כשהוא עונד דרגות סגן ניצב.¹⁵

- התנערות הממשלה מעמדת היועצת המשפטית לממשלה בדבר הליך מינוי נציב שירות המדינה הבא. היועצת המשפטית לממשלה הבהירה לראש הממשלה כי הנציב צריך להיבחר על ידי ועדת איתור בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון,¹⁶ אך הממשלה הצביעה בעד הצעת מחליטים למינוי נציב שירות המדינה באופן בלתי-חוקי לכאורה, הצעה שהייעוץ המשפטי קבע במפורש כי קיימת מניעה משפטית לאשרה.¹⁷

עם זאת, משברים חוקתיים הם בהחלט תופעה מוכרת בעולם. בשונה מהדוגמאות מעלה לפוטנציאל למשבר חוקתי אשר לא התממש לבסוף, אירעו בעולם משברים חוקתיים של ממש. משברים כאלה, כאמור, נוטים להתפרץ בעשורים האחרונים על רקע תהליכים מרחיקי לכת של שינוי יסודי באופי המשטר ובסדר החוקתי, אך עלולים להתפרץ גם בנסיבות אחרות. לעתים הם נובעים מאי-ציות של הרשויות להחלטה של בית משפט, ובמקרים אחרים מהתנגשות אחרת בין הרשויות במדינה או מהתנגשות בין הממשל הפדרלי לממשל המקומי.

כך לדוגמה, בספרד – בשנת 2017, הפרלמנט המקומי בקטלוניה העביר חוק לעריכת משאל-עם מחייב בדבר מתן עצמאות למחוז קטלוניה. בית המשפט החוקתי של ספרד הוציא צו ביניים האוסר על קיום משאל העם ובהמשך קבע כי החוק אינו חוקתי ובטל. הממשלה הספרדית איימה כי היא תבטל את האוטונומיה הניתנת לקטלוניה ותשתמש בכוח צבאי כדי למנוע את קיום משאל העם. בית המשפט החוקתי אף איים כי יטיל קנסות יומיים על מי שיהיה מעורב בקיום משאל העם. עם זאת, משאל העם יצא אל הפועל, ו-90% מהמשתתפים במשאל הצביעו בעד מתן עצמאות לקטלוניה. מהלך זה התניע משבר חוקתי במדינה וגרר את ספרד גם למשבר פוליטי וחברתי

¹⁴ מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), עו"ד ד"ר גיל לימון, אל היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי, עו"ד אריאל סיזל, והיועץ המשפטי למשטרת ישראל, תני"צ אלעזר כהנא, בנושא "מינוי רפ"ק מאיר סוויסה לתפקיד מפקד תחנת המשטרה בדרום תל אביב" (25.8.2024).

¹⁵ מכתב מאת השר לביטחון לאומי, איתמר בן גביר, ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה, בנושא "מינוי רפ"ק מאיר סוויסה לדרגת סגן ניצב ומפקד תחנת תל אביב דרום" (26.8.2024); משה שטיינמץ "מתעלם מהנחיית היועץ: מאיר סוויסה עוטה דרגות סני"צ" כאן (1.9.2024).

¹⁶ מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה, לראש הממשלה, בנימין נתניהו, בנושא "הליך מינוי נציב שירות המדינה" (19.6.2024).

¹⁷ החלטת ממשלה 2129 מיום 11.8.2024; אסף שפירא וריטה גולשטיין-גלפרין "חוות דעת: הצעת הממשלה למנות נציב שירות מדינה בכפוף לבחינת הוועדה המייעצת למינויים לא תבטיח מינוי נציב מקצועי ומתאים" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 11.8.2024).

מתמשך – עם הפגנות רחבות היקף בעד ונגד מתן עצמאות למחוז, שלעתים הידרדרו לאלימות. בנוסף, הסנאט הספרדי השהה את האוטונומיה שניתנה לקטלוניה, ובהמשך מנהיגים קטלוניים הועמדו לדין פלילי בשל מעורבותם במשאל העם, וכמה מהמנהיגים אף נשפטו למאסר בפועל.¹⁸

בפולין, עם עלייתה של מפלגת "חוק וצדק" לשלטון בשנת 2015, היא פתחה בשורת מהלכים לערעור יסודות הדמוקרטיה במדינה: פגיעה בשלטון החוק, בהפרדת הרשויות ובעצמאות הרשות השופטת, בתקשורת החופשית ובהגינות הבחירות. כחלק ממהלכים אלה, זמן קצר לאחר עלייתה לשלטון, החליטה המפלגה למנות חמישה שופטים לבית המשפט לחוקה. זאת, לאחר שהפרלמנט היוצא כבר מינה חמישה שופטים לאותם התקנים. שניים מהמינויים החדשים נפסלו ע"י בית המשפט, שקבע שהבסיס החוקי לבחירתם היה בלתי חוקתי. נשיא בית המשפט לחוקה סירב לאפשר לשופטים שמינויים נפסל לקחת חלק בעבודת השפיטה בבית המשפט. לכך יש להוסיף כי שלושה שופטים שנבחרו על ידי הפרלמנט הקודם לא הושבעו ע"י הנשיא כנדרש בחוקה, כך שגם הם לא ישבו בהליכים משפטיים בבית המשפט לחוקה. בתגובה, הבית התחתון של הפרלמנט ערך מספר תיקונים בחוק בית המשפט לחוקה, ובין היתר העלה את מספר השופטים שנדרשים לשבת בדין במרבית התיקים מ-9 שופטים ל-13 שופטים (מתוך 15 שופטים המרכיבים את בית המשפט לחוקה). בית המשפט לחוקה פסל את התיקונים הללו, אך הוא עשה זאת בהרכב של 12 שופטים, ולכן הממשלה סירבה להכיר בפסק הדין כמחייב ולפרסמו. אי-ציות זה לפסק הדין היה, כאמור, אחד מהצעדים הראשונים לפגיעה בעצמאות הרשות השופטת.¹⁹

4. מדוע משבר חוקתי הוא מצב מסוכן?

במדינה דמוקרטית כולם כפופים לחוק – גם הרשות המבצעת והשרים המופקדים על משרדים. תפקידו הגרעיניים והמובהקים ביותר של בית המשפט הם פירוש החוק והכרעה במחלוקות. **ממשלה שאינה מצייתה לפסק דין או להחלטה שיפוטית היא ממשלה שאינה מצייתה לחוק.** מדובר בפגיעה הבסיסית ביותר ביסודות הדמוקרטיה – בשלטון החוק – הקובע שכולם כפופים לחוק, בהפרדת הרשויות וכך גם באיזונים והבלמים של השיטה הדמוקרטית.

משבר חוקתי, במובנים רבים, עלול להביא לאנרכיה. הוא יוצר מצב שבו לא ברור מהי הנורמה שלה חייבים לציית ואף מיהו המוסד המוסמך והמחייב שלו יש לציית. מצב כזה עלול להביא להתנגשויות אלימות, ובמקרים קשים אף למלחמת אזרחים או לאוטוקרטיה. גם מבלי להגיע למצב קיצון זה, כאשר הממשלה עצמה משדרת התנערות משלטון החוק ומסרבת לקיים פסקי דין – יש בכך בהכרח פגיעה קשה בלב ליבה של הדמוקרטיה. במצב כזה עלולים אזרחים רבים לכפור בסמכויות בית המשפט או בסמכות הממשלה והשרים המפירים, ולא לקיים בעצמם פסקי דין או צווים של בית משפט או החלטות וצווים של שרי הממשלה. גם

Klaus-Jurgen Nagel, [Catalonia and Spain's Constitutional Crisis: Time for a Federal Solution?](#), 50 SHADES OF FEDERALISM (2020),

¹⁹ דפני בנבניסטי, "כך בישר שינוי מנגנון מינוי השופטים את שינוי המשטר הדמוקרטי בפולין ובהונגריה" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023); Marcin Wiacek, *Constitutional Crisis in Poland 2015-2016 in the Light of the Rule of Law Principle*, in DEFENDING CHECKS AND BALANCES IN EU MEMBER STATES (2021).

עובדי ציבור ורשויות שונות עלולים לעשות דין לעצמם. מרגע שנוצר התקדים, בוודאי על ידי השלטון – הדרך לאי כיבוד החוק ומוסדות השלטון על ידי עובדי ציבור, שוטרים, חיילים ואזרחים רבים (ומכאן לאנרכיה, לעלייה אדירה בפשיעה ובאלימות) – קצרה מאוד.

5. כיצד יכול בית המשפט לפעול במצב של משבר חוקתי?

כאמור, אנו מניחים ומקווים שבמדינת ישראל לא נגיע לסיטואציה שבה הממשלה או שר משריה, בגלוי ובמוצהר, לא מקיימים פסקי דין.

ראשית, ראוי להדגיש כי משבר חוקתי מסוג של הפרת פסק דין אינו נוצר על-ידי בית המשפט הפועל על פי ערכים דמוקרטיים וממלא את תפקידו החוקתי והדמוקרטי במתן פסקי דין. שנית, לבית המשפט לבדו אין כלים מתאימים לפתור משבר חוקתי כזה בכוחות עצמו. **לצורך פתרון משבר חוקתי מסוג זה נדרשת מעורבות של גורמים פוליטיים, מנהליים וציבוריים.** ככלל, מוטלת על כל אלה האחריות לפעול לקיום פסקי דין. על כל גורם מנהלי הנוגע בדבר מוטלת גם חובה למלא אחר פסקי הדין ולפעול למען קיומם.

עם זאת, לבית המשפט עצמו יש כלים מגוונים להתמודד עם אי-ציות לפסק דין: בין באמצעות צווים לפי פקודת ביזיון בית המשפט,²⁰ שנועדו לאכוף פסק דין, ובין באמצעות צווים מיוחדים. מקרה כזה, שבו נושא משרה שלטוני בכיר סירב לקיים פסק דין של בית המשפט העליון – אם כי אגב התפטרות המפר מתפקידו – כבר אירע במרץ 2020, בפרשת אדלשטיין. פסק הדין מתייחס לבחירות שהתקיימו בחירות לכנסת ה-23. לאחר השבעת הכנסת החדשה, פנו רוב של חברי הכנסת (61 חברי כנסת) ליו"ר הכנסת הזמני (שלפי חוק היסוד היה זה יו"ר הכנסת היוצאת, ח"כ יולי אדלשטיין) לכנס את המליאה כדי לבחור יו"ר קבוע לכנסת החדשה, אך הוא סירב לעשות כן. בעתירה לבג"ץ קבע בית המשפט שסירובו זה "חותר תחת יסודות התהליך הדמוקרטי" ופסק כי עליו לכנס את הכנסת לבחירת יו"ר קבוע ללא דיחוי.²¹ עם זאת, אדלשטיין סירב לקיים את פסק הדין והתפטר מתפקידו. על אף קביעתו של היועץ המשפטי לכנסת שאין בכך כדי להשפיע על חובתו לקיים את פסק הדין משום שההתפטרות נכנסת לתוקף רק לאחר 48 שעות, הודיע אדלשטיין שאין בכונתו לקיים את פסק הדין.

לבג"ץ הוגשו עתירות נוספות לאכיפת פסק הדין באמצעות פקודת ביזיון בתי המשפט וסעדים נוספים. בפסק דינו קבע בית המשפט כי "כיבוד שלטון החוק הוא יסוד המסד בכל משטר דמוקרטי והוא נבחן, בין היתר, בציות להחלטות וצווים שיפוטיים. חובת ציות זו מוטלת על הציבור כולו ורשויות השלטון אף הן אינן פטורות ממנה. אדרבא, על רשויות אלה מוטלת חובה כפולה ומכופלת לציית להחלטות ולצווים שיפוטיים והמשפט הישראלי, על מכלול ההסדרים הקבועים בו בהקשר זה, אימץ את הגישה הרווחת במשפט המקובל המייחסת חזקת הגינות לרשויות השלטון. ההנחה שביסוד חזקה זו היא כי פסק דין שניתן נגד המדינה יקום כדבעי". בית המשפט ציין באופן חריג כי:

²⁰ לפי פקודת ביזיון בית המשפט (שהינה חקיקה מנדטורית שתוקנה על-ידי הכנסת) בית המשפט מוסמך לאכוף את קיום פסק הדין על מפירו באמצעים שונים, לרבות קנס ומאסר.

²¹ בג"ץ 2144/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יו"ר הכנסת (23.3.2020).

“מעולם עד היום לא אירע בדברי ימי המדינה שגורם שלטוני סירב בריש גלי ובהתרסה לקיים צו שיפוטי באומרו כי צו מצפוני אינו מאפשר לו לקיים את פסק הדין. כך בחר לנהוג המשיב 1, שהינו אחד מסמלי השלטון (הגם שלעת הזו הוא מכהן בתפקידו מכוח דין הרציפות ובלא שנבחר לתפקיד), והפגיעה שגרם בהתנהגותו זו לאינטרס הציבורי בהבטחת שלטון החוק ובקיום פסקי דין וצווי בית משפט – אין שיעור לחומרته. אם כך נוהג בעל השררה, מדוע ינהג אחרת האזרח מן השורה?”.

המצב חסר התקדים גרר גם סעד חריג ביותר: בית המשפט השתמש בסמכותו הרחבה מכוח סעיף 15 לחוק-יסוד: השפיטה, וכדי להבטיח את קיום פסק הדין הוא הקנה סמכות לוותיק חברי הכנסת לכנס את מליאת הכנסת ולנהל את ישיבת בחירת היו"ר החדש – זאת למרות שסמכות זאת הייתה נתונה במקור ליו"ר הכנסת היוצא, אדלשטיין.

אם כן, ואף על פי שממילא ניתן היה להמתין לכניסת התפטרתו של אדלשטיין לתוקף בתוך 48 שעות, בית המשפט העביר מסר ברור של אפס סובלנות לאי קיום צו מוחלט של בית משפט, וקבע תקדים חשוב של **אכיפת פסק דין באמצעות העברת הסמכות, באופן נקודתי, לגורם אחר.**

הסעד החריג שנתן בית המשפט בפרשת אדלשטיין הצליח להגן על הדמוקרטיה הישראלית ובה בעת לחמוק בקושי וברגע האחרון מהתפתחות משבר חוקתי מסוכן. כיום, במיוחד לאחר המהלכים הדרמטיים לשינוי משטרי החל מינואר 2023, וכאשר ישראל נמצאת במלחמה, הדרך החוקית, הראויה והמתחייבת להימנע ממשבר חוקתי ומההשלכות האיומות שעלולות להיות לו היא לקיים את הדין ולמלא בקפדנות ובשקידה אחר פסקי דין והחלטות שיפוטיות.