

האם ועד כמה אמון הציבור במערכת המשפט חשוב?

אדם שנער* ויניב רוזנאי**

- א. מבוא
- ב. אמון הציבור במערכת המשפט
- ג. על הירידה באמון הציבור במערכת המשפט
- ד. כיצד לחשוב על הירידה באמון הציבור, או מבט אופטימי על הירידה?
- ה. אמון הציבור חשוב, אבל זה לא הדבר היחיד שחשוב
- ו. סיכום

א. מבוא

סוגיית אמון הציבור במערכת המשפט נמצאת בלב השיח הציבורי והמשפטי.¹ החרדה סביב ירידה אפשרית באמון הציבור היא חרדה שמגיעה אף מבית המשפט ומשופטיו.² חרדה זו הביאה, בין היתר, גם לקידום פרויקט שידור דינוי

* אדם שנער הוא פרופסור חבר, בית ספר הארי רדזינר למשפטים, אוניברסיטת רייכמן.
** יניב רוזנאי הוא פרופסור חבר, בית ספר הארי רדזינר למשפטים, ומנהל אקדמי משותף של מרכז רובינשטיין לאתגרים חוקתיים, אוניברסיטת רייכמן.
מאמר זה הוא עיבוד והרחבה של מאמרו של אדם שנער "יש ירידה באמון הציבור במערכת המשפט, אבל עד כמה זה צריך להטריד אותנו?" *ICON-S-IL Blog* (11.7.2021). המחברים מבקשים להודות לעמית הלוי על סיוע במחקר, לאהרן גרבר ולנדיב מרדכי על הערות שתורמו לרשימה, לאלעד גיל, ליובל פלדמן, לאיל ינון, לאודית קורינלדי, לגלעד וינר ולאיתי אסף על שיחות מועילות במסגרת קבוצת עבודה של מכון תכלית על אמון הציבור במערכת המשפט, וכמובן ליורם רבין, ליניב ואקי, לאלון רודס ולגיא רובינשטיין, עורכי הגיליון, ולחברי המערכת של ספר מני מזוז, על הערות מועילות.

¹ ראו, למשל, חיים כהן "הרהורי כפירה באמון הציבור" *ספר שמגר* ב 365, 380 (אהרן ברק ואח' עורכים 2003); אהרן ברק "משפט ושיפוט – בית המשפט העליון ואמון הציבור" *מבחר כתבים* א 968 (התש"ס) 8; מישאל חשין "אמון הציבור בבית המשפט – תגובה למאמרו של השופט חיים כהן ז"ל ולהרהורי הכפירה שלו במושג אמון הציבור" *המשפט* ט 499, 491 (התשס"ד); אהרן גרבר ויהונתן גבעתי "כיצד השפיעה המהפכה החוקתית על האמון בבית המשפט" *משפטים* נג (עתיד להתפרסם); מנחם (מרי) קליין ואביעד איגרא "ירידת האמון בבתי המשפט ותופעת השפיטה המתגוננת" *קריית המשפט* יא 1 (2018).
² דורית ביניש "אמון הציבור במערכת המשפט – הרצאה בכנס השנתי לזכרו של אמנון

בית המשפט העליון,³ וכן למדידתו התכופה. השיח על אמון הציבור נמצא במוקד תשומת הלב הציבורית והתקשורתית. אפשר לראות זאת מהפולמוס שמתעורר כל שנה מחדש סביב פרסום מדד הדמוקרטיה של המכון הישראלי לדמוקרטיה, העוקב אחר מידת האמון של הציבור ברשויות השלטון השונות.⁴ אין מטרת מאמר זה לסקור את הספרות (הרבה) הקיימת לגבי אמון הציבור או להסביר את נחיצותו לבית המשפט, כשם שהוא נחוץ גם לרשויות רבות אחרות.⁵ כנקודת מוצא, אנו כמובן סבורים שאמון הציבור הוא קריטי להצלחתה של מערכת משפט וללגיטימציה הסוציולוגית שלה.⁶

ליפקין-שחק" ICON-S-IL Blog (27.6.2021).

3 כך, בראיון ב"כאן רשת ב" התייחס המשנה לנשיאת בית המשפט העליון (כתוארו אז) השופט חנן מלצר, לפיילוט לשידור הדיונים מבית המשפט העליון וציין: "העצמאות של מערכת בתי המשפט, הייתה ותהיה. אני מקווה שדווקא הפתיחה של הדיונים לציבור רק תביא להגברת האמון בבתי המשפט. הציבור ישפוט וידע מי צודק בוויכוחים האלה". יומן בחירות, זמן ישראל (14.4.2020), <https://www.zman.co.il/100896/popup>. לדיון בשאלת שידור דיוני בית המשפט ואמון הציבור ראו, למשל, יניב רוזנאי "אדוני אמר פיתה? הערות ראשוניות בדבר השפעת שידור דיוני בית המשפט העליון על תפיסת השופטים בציבור" בלוג המרצים למשפטים של אוניברסיטת רייכמן (10.5.2020); דליה ארנטל וגלי אביב מחקר מלווה לפרויקט שידור ישיר של דיונים מבית המשפט העליון (מחלקת המחקר של הרשות השופטת 2024); עמיחי כהן "מדיון משפטי לזירה פוליטית: הערכה ביקורתית של השידורים הישירים של הדיונים מבית המשפט העליון" - ICON-S-IL Blog (14.8.2024).

4 תמר הרמן, אור ענבי, ירון קפלן ואינה אורלי ספוו'ניקוב מדד הדמוקרטיה הישראלית 2023 86-89, 96-99 (2023); ראו גם, למשל, את מדד אמון הציבור של המכון לחירות ואחריות באוניברסיטת רייכמן (פברואר 2024) <http://bit.ly/3Tgvz9T>, או את אריה רטנר **תרבות החוק – מערכת החוק והמשפט ראי החברה הישראלית: מחקר אורך 2009-2000** 49-51 (2009), <https://bit.ly/39ym8zp>.

5 ראו, למשל: Gregory A. Caldeira, *Neither the Purse Nor the Sword: Dynamics of Public Confidence in the Supreme Court*, 80 Am. Pol. Sci. Rev. 1209 (1986); Gregory A. Caldeira & James L. Gibson, *The Etiology of Public Support for the Supreme Court*, 36 AM. J. POL. SCI. 635 (1992); James L. Gibson, Gregory A. Caldeira & Vanessa A. Baird, *On the Legitimacy of National High Courts*, 92 AM. POL. SCI. REV. 343 (1998); JAMES L. GIBSON & GREGORY A. CALDEIRA, CITIZENS, COURTS, AND CONFIRMATIONS: POSITIVITY THEORY AND THE JUDGMENTS OF THE AMERICAN PEOPLE (2009); Stephan Grimmelikhuijsen & Albert Klijn, *The Effects of Judicial Transparency on Public Trust: Evidence from a Field Experiment*, 93 PUB. ADMIN. 995 (2015); Nuno Garoupa & Pedro C. Magalhães, *Public Trust in the European Legal Systems: Independence, Accountability and Awareness*, 44 WEST EUR. POL. 690 (2021).

6 להיבטים שונים של לגיטימציה ראו: Richard H. Fallon, *Legitimacy and the Constitution*, 118 HARV. L. REV. 1787 (2005); Michael L. Wells, *Sociological*

מטרת מאמר זה היא לשאול שאלה קצת שונה: לא האם אמון הציבור חשוב, שכן, כמובן לא יכולה להיות מחלוקת על כך, אלא, עד כמה הוא חשוב. השאלה המעניינת יותר היא עד כמה אמון זה חשוב – האם יש רף שמעליו רמת האמון לא משנה? האם כל ירידה באמון הציבור במערכת המשפט צריכה מיד להדאיג אותנו? והאם, כפועל יוצא מכך, בית משפט שחרד למעמדו בקרב הציבור צריך לנקוט צעדים אקטיביים כדי למתן או למנוע פגיעה במעמדו, או שמא ראוי לו להתעלם או שלא להביא בחשבון שיקולים של אמון ציבור בפסיקותיו?⁷

טענתנו היא שבעוד אמון הציבור במערכת המשפט הוא ללא ספק חשוב, לא כל ירידה באמון הציבור במערכת המשפט צריכה להטריד אותנו. למעשה, ייתכן שירידה מסוימת באמון הציבור היא גם רצויה. זאת ועוד, העיסוק הרב באמון הציבור בעייתי מלכתחילה, שכן אמון הציבור אינו מושג המוגדר במדדים הבאים לבחון את קיומו ואת עוצמתו.⁸

בתוך כך, נייחד את דברינו למערכת המשפט הישראלית ולירידת האמון במערכת המשפט שנצפית בעשורים האחרונים. לירידה זו ניתנו הסברים בספרות.

אולם, לעמדתנו, אין הסברים אלה ממצים, ומכל מקום לא ברור עד כמה הם צריכים להדיר שינה מעינינו. ודוק, איננו טוענים כי הירידה לא צריכה להדאיג כלל. כל מוסד שלטוני זקוק לרף מסוים של אמון כדי שיוכל לתפקד. עם זאת, טענתנו היא כי ישנם כמה הסברים לירידה באמון, ובהיבטים מסוימים, כאמור, עלינו דווקא לברך על הירידה ולא לחשוש ממנה.

יתר על כן, לטענתנו יש כשל בטיעון שלפיו אם יש ירידה באמון אזי המסקנה צריכה להיות התערבות פחותה בסוגיות "פוליטיות" או צמצום הביקורת השיפוטית, שזו הנגזרת המעשית של מבקרי בית המשפט. זהו כשל נטורליסטי, שמבקש להסיק מסקנה נורמטיבית (יש לצמצם ביקורת שיפוטית) מהיגד עובדתי (יש ירידה באמון הציבור). מעבר לבעיות הללו, יש צורך בגישה מקיפה יותר לנושא.

Legitimacy in Supreme Court Opinions, 64 WASH. & LEE L. REV. 1011 (2007); Or Bassok, *The Sociological-Legitimacy Difficulty*, 26 J. L. & POL. 239 (2011).

⁷ השימוש במילה "בפסיקותיו" אינו מקרי. אפשר, למשל, להעלות על הדעת מצבים שבהם חוסר האמון בבתי משפט נגרם מסחבת ומעומס על בתי המשפט. במקרה כזה, מאבק להוספת תקני שפיטה הוא גם מאבק שנועד להעלות את אמון הציבור במערכת, אולם לא משפיע בהכרח על תוכן פסקי הדין עצמם. במילים אחרות, מאבק מוסדי-מינהלי לטובת העלאת אמון הציבור שונה מהטמעת השיקול של אמון הציבור בתוכן המשפטי שהמערכת מייצרת.

⁸ ראו, למשל, חשין, לעיל ה"ש 1, המביע תמיהה באשר למשמעות של אמון הציבור.

לבסוף, טענתנו הכוללת היא כי שיח אמון הציבור בבית המשפט לוקה בפשטנות. הצבעה על מספר רכיבים בשאלת האמון חושפת, לדעתנו, תמונה מורכבת יותר מכפי שנהוג לתאר. חשיפה זו תאפשר לנו לזהות מקרים בעייתיים אמיתיים של ירידה באמון, לעומת מקרים שלא בהכרח צריכים להטריד אותנו. כעת נעבור לפירוט הגישה שלנו. לפני שנתחיל, שתי הבהרות מקדמיות. ראשית, אין בכוונתנו לכפור בכך שקיימת ירידה באמון הציבור במערכת המשפט הישראלית. אומנם ישנם כמה הסברים לירידה באמון, אבל ללא ספק הירידה קיימת. שנית, אנו מבקשים להניח בצד את הטיעון כי הירידה נגרמת בשל "הסתה נגד מערכת המשפט". ברור כי ישנם גורמים אשר מבקשים להסית נגד בית המשפט, במובן זה שהביקורת שלהם לא תמיד עניינית, היא משתלחת בשופטים באופן אישי, ומנוסחת בלשון אלימה. דוגמה לכך אפשר למצוא בדימוי ה-D9 או על בערב שידורים שגרתי בערוץ 14. ייתכן מאוד כי חלק מאותה הסתה תרם לירידה באמון הציבור.⁹ אבל, במטרה לנקות את טיעוננו, אנו מבקשים לשים בצד השפעה אפשרית של הסתה זו. לפיכך, הבה נניח כי אכן יש ירידה באמון הציבור, וכי ירידה זו – או לכל הפחות מרביתה – לא נגרמת בשל הסתה נגד מערכת המשפט, להבדיל מביקורת עניינית נגד המערכת והחלטותיה. בהינתן שתי הנחות אלה, מאמר זה יתקדם כלהלן: בפרק ב, נדון בחשיבות אמון הציבור במערכת המשפט, לצד הקושי בהמשגתו, ובעיות שונות במדידתו. בפרק ג, נדון בירידה באמון הציבור במערכת המשפט בישראל, ובבית המשפט העליון בפרט. כמו כן נדון בכמה הסברים מובילים לירידה זו, תוך הצבעה על

⁹ ביניש, לעיל ה"ש 2; ראו גם בג"ץ 17686-02-25 לביא זכויות האזרח מינהל תקין ועידוד ההתיישבות (ע"ר) נ' הוועדה לבחירת שופטים, פס' 23 לפסק הדין של השופט שטיין (נבו 9.2.2025): "למרות האמור, קשה להפריז בחשיבותו של אמון הציבור בשופטיו ובמערכת המשפט בכללותה. מערכת זאת זקוקה לאמון הציבור, ואין זה רצוי שאמון זה יישחק. בהקשר זה, חשוב להיות מודעים לכך שלצד הביקורת ההוגנת והראויה – זאת שמחייבת את מערכת המשפט לבחון ולטייב את דרכיה – חלק מהפרסומים אודות פועלם והתנהלותם של שופטים, אשר מתפרסמים ברבים בכלי התקשורת וברשתות חברתיות, מכילים בתוכם טענות סרק ובדיות וכן דיווחים שמעוותים את האמור בפסקי דין ובהחלטות של בתי המשפט, מחמת שגגה או בכוונת מכוון. פרסומי שקר אלו אינם באים רק מפייהם של הבלתי מרוצים – כשבראשם בעלי הדין שציפיותיהם נכזבו – אלא גם מפייהם של המעוניינים לערער את עולמן של זכויות וחובות שבדין כדי להחליפן במשטר 'might makes right' אשר מעניק הטבות למנצחים במאבקי כוח למיניהם ולאנשי שלומם. במציאות של ריבוי אמונות ודעות, פרסום שמעוות את החלטתו או את פסק דינו של שופט או שופטת מתקבל לעתים בציבור כאמת לאמיתו; וכך הוא גם לגבי פרסום בלתי מחמאי אודות התנהלותו של שופט. כל אלה פוגעים באמון הציבור במערכת המשפט ללא הצדקה".

מספר קשיים וכשלים בהסברים אלה, שבסופו של דבר הם חלקיים בלבד. בפרק ד, נטען כי ירידה באמון הציבור עלולה להיות מדאיגה, לא כל ירידה מדאיגה באותו אופן. לצד זאת ניתן גם לטעון שירידה מסוימת באמון הציבור היא תופעה ברוכה. לבסוף, בפרק ה, נעמוד על כמה דברים חשובים לא פחות מאמון הציבור. כך, למשל, החשיבות שבית המשפט יפסוק לפי הדין, אף אם פסיקה שכזו תגרור ירידה באמון הציבור. בפרק ו, נסכם.

ב. אמון הציבור במערכת המשפט

דומה כי מעטים הדברים החשובים לבית המשפט כמו אמון הציבור, והדבר משתקף במגוון הקשרים. הביטוי עצמו, "אמון הציבור", מופיע יותר משלושת אלפים פעמים בפסקי דין של בית המשפט העליון בלבד. בין הדוגמאות לכך: הרשעתו של אדם חף מפשע תביא לפגיעה באמון הציבור;¹⁰ יכולתה של המשטרה למלא את תפקידה מותנית באמון הציבור ביושר כפיהם של השוטרים;¹¹ מערכת שיפוטית שלא מגינה על זכויות הפרט מפני מעשים שלטוניים בלתי חוקיים לא תוכל לגייס את אמון הציבור לצידה;¹² וכמובן, ללא אמון הציבור, "מערכת שיפוט לא תיכון".¹³

בית המשפט העליון אינו לבד. אכן, קשה לחשוב על אקסיומה בסיסית יותר מהרעיון שלפיו כדי לפעול כשורה, מערכת המשפט נדרשת לאמון הציבור. אמון זה חיוני כדי שהמערכת תוכל לתפקד ולהגשים את תכליותיה.¹⁴ אחד האזכורים הנפוצים, שלא לומר הנדושים, לתפיסה זו מקורו כבר במאה השמונה-עשרה, בסדרת מאמרים הידועה בשם "פדרליסט" שפורסמה טרם אישור החוקה האמריקאית. כחלק מהניסיון לשכנע את האמריקאים לאמץ את החוקה, לרבות את רעיון הפרדת הרשויות, כתב אלכסנדר המילטון כי:

"Whoever attentively considers the different departments of power must perceive, that, in a government in which they

10 ע"פ 111/99 שוורץ נ' מדינת ישראל, פ"ד נד(2) 241 (2000).

11 בג"ץ 7074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749 (1994).

12 ע"פ 5121/98 יששכרוב נ' התובע הצבאי, פ"ד סא(1) 461 (2006).

13 ע"פ 9893/06 לאופר נ' מדינת ישראל פס' 16 לפסק הדין של השופטת פרוקצ'יה (נבו) 31.12.2007.

14 כמובן, אין זה אומר שרק בית המשפט נדרש לאמון הציבור. מערכות שלטוניות וכלכליות רבות נדרשות אף הן, אליבא דבית המשפט, לאמון הציבור. כך, למשל, כדי שהמערכת הבנקאית תוכל לתפקד נדרש שתיהנה מאמון הציבור. ראו ע"פ 2910/94 יפת נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(2) 353 (1996).

are separated from each other, the judiciary, from the nature of its functions, will always be the least dangerous to the political rights of the Constitution; because it will be least in a capacity to annoy or injure them. The Executive not only dispenses the honors, but holds the sword of the community. The legislature not only commands the purse, but prescribes the rules by which the duties and rights of every citizen are to be regulated. The judiciary, on the contrary, has no influence over either the sword or the purse; no direction either of the strength or of the wealth of the society; and can take no active resolution whatever. It may truly be said to have neither FORCE nor WILL, but merely judgment; and must ultimately depend upon the aid of the executive arm even for the efficacy of its judgments [...].¹⁵

אמירה זו שמצוטטת תדיר, מטרתה לטעון טענה מרכזית. בהשוואה לרשות המחוקקת ולרשות המבצעת בית המשפט, למרות כוחו, הוא למעשה הרשות הפחות מסוכנת מבחינת היכולת לפגוע בזכויות האזרחים. זאת, משום שאין לו לא חרב ולא ארנק. כל שהוא יכול לעשות הוא לכתוב פסקי דין, שבעצמם מצריכים פעולה של הרשות המבצעת כדי לאכפם. על כן, נשאלת השאלה: מניין מגיע מקור כוחו של בית המשפט אם הכוח הכופה שלו מוגבל ותלוי ברשויות האחרות? במילים אחרות, אם כוחו של בית המשפט כה דל, מדוע הוא זוכה לשיתוף הפעולה של הרשויות האחרות? מדוע מצייתים לפסקי דינו? התשובה המקובלת היא "אמון הציבור", שיש המייחסים לה את התשתית הגנטית שבמהותה של מערכת המשפט.¹⁶ כך, למשל, כתב אהרן ברק, עת מונה לכהן כמשנה לנשיא בית המשפט העליון:

"לשם הגשמתה של משימה זו, זקוקים אנו לאמון העם. לאמון העם באובייקטיביות שלנו. אכן, אין לו לשופט לא חרב ולא ארנק. כל שיש לו הוא אמון הציבור בו. אמון זה אין משמעותו הסכמה

¹⁵ The FEDERALIST 78 (1788) (Hamilton).

¹⁶ ראו, למשל, חשין, לעיל ה"ש 1, בעמ' 499. עם זאת, יש לציין כי השופט חשין סבר כי סברה זו בטעות יסודה, וכי אמון הציבור הוא אך נגזרת של התנהלות בתי המשפט והשופטים (שם, בעמ' 497).

לתוכן הפסק. לעתים נפסוק – ותהא זו חובתנו לפסוק – בניגוד לדעת רוב רובו של הציבור הישראלי בעת מתן הפסק.¹⁷

וכפי שכתב חיים כהן, בראיה ביקורתית, ובצורה נחרצת יותר:

”אם יש דעה אחת שעליה מסכימים כנראה כל שופטי בית המשפט העליון, הרי היא בדבר הצורך של הרשות השופטת באמון הציבור. הנשיא שמגר אמר וחזר ואמר כי ‘שלטון החוק כרוך בשמירה מתמדת על האמון במוסדות: הווה אומר, שכדי להבטיח שלטון החוק או, ליתר דיוק, שלטון המשפט בעם, צריך העם (הדמוקרטי) לקבל על עצמו את עול השלטון הזה; וכדי שיקבלו מרצונו, צריך שירחש אמון במשפט ובשופטים”.¹⁸

גם השופט מני מזוז התבטא באופן דומה:

”קיים אפוא אינטרס ציבורי חיוני, שקשה להפריז בחשיבותו, ליצירת התנאים שיאפשרו לשופטים ושאר נושאי משרה שיפוטית לדון ולהכריע בסכסוכים לפי מיטב שפיטתם וללא חשש לחשיפה לתביעות מצד בעלי דין שההחלטה השיפוטית אינה מטיבה איתם. חשיפה כזו עלולה חלילה לפגוע, או ליצור חשש לפגיעה באובייקטיביות של ההליך השיפוטי, וממילא לפגיעה באמון הציבור במערכת השיפוטית”.¹⁹

לפי מנחם בגין, אמון הציבור הוא תנאי לקיומו של שלטון החוק במובנו הרחב:

”רעיון ‘עליונות המשפט’ איננו, איפוא, רעיון ‘תמים’ או ‘רומנטי’ או תיאורטי. אם ‘האווירה הציבורית’ תתן למשפט בחברה ובמדינה את מעמד העצמאות הבלתי-מסויגת: אם לשופט תינתן ההכרה – לא רק החוקית כי אם הפנימית – של דיין צדק בלתי תלוי, הרי האווירה הציבורית הזאת, וההכרה הפנימית

¹⁷ ברק “משפט ושיפוט”, לעיל ה”ש 1, בעמ’ 970.

¹⁸ כהן, לעיל ה”ש 1, בעמ’ 380. לעמדה ביקורתית נוספת ראו ניב ואקי “אמון הציבור – בן מלך או עבד כי ימלוך?” משפט מפתח 4, 75 (2016).

¹⁹ רע”א 3359/18 מדינת ישראל נ’ עלי אדם (נבו 2.9.2018).

הזאת יקבעו את קיומה של 'עליונות המשפט', כערובה מעשית לחירות היחיד וכקווי חיבור בין חירות האדם ובין תקון החברה".²⁰

כל עוד אמון הציבור בבית המשפט נשמר, יכול הוא לבצע את תפקידו להכריע בסכסוכים, ויכול האזרח לדעת כי פסקי דינו יכובדו. אכן, חברה שבה אמון הציבור בבית המשפט הוא מועט או אינו קיים, תיטה שלא לפנות לבתי המשפט מלכתחילה. או אז, גובר החשש מפני אלימות ומצב שבו כל דאלים גבר. במצב דברים זה, בהיעדר מנגנון מוסכם ליישוב סכסוכים, קיים חשש להתדרדרות לאותו מצב טבע אלים, או לשלטון דכאני המבוסס על כוח הזרוע כדי להשליט סדר.

לאור חשיבותו של אמון הציבור במערכת המשפט, חיוני להבין את מהותו ואת הגורמים המשפיעים עליו. אבל מהו אותו "אמון הציבור" בבית המשפט? המחקר על הגורמים המשפיעים על התמיכה בבית המשפט פותח בצורה הנרחבת ביותר על ידי חוקרים של בית המשפט העליון של ארצות הברית.²¹ ניתן לחלק את הספרות לשני סוגים: מחקרים המשתמשים במסגרת מושגית מבוססת-הליך, ומחקרים המשתמשים במסגרת מושגית מבוססת-מדיניות.

בגישה מבוססת-הליך, מוקד ההבנה של האמון בבית המשפט הוא בתפיסות הציבור את האופן שבו מקבל בית המשפט את החלטותיו ("תמיכה דיפוזית"), להבדיל מהתוצאות של ההחלטות עצמן ("תמיכה ספציפית").²² לפי גישה זו, תיאוריית הלגיטימיות המוסדית – ככלל הזכות המוסרית והמשפטית לקבל החלטות – מהווה, ככל הנראה, את ההסבר הדומיננטי לאופן שבו מצליחים בתי המשפט להתמודד עם אתגר שימור האמון הציבורי.²³

²⁰ מנחם בגין "עליונות המשפט" השקפת חיים והשקפה לאומית (קווי יסוד) 19, 23 (מכון המחקר ע"ש שמואל וזיסל קלורמן, מרכז מורשת מנחם בגין, מהדורה שניה 2006).

²¹ ראו, למשל: Caldeira & Gibson, *The Etiology of Public Support for the Supreme Court*, 47(2) AM. J. POL. SCI. 354 (2003); James L. Gibson, Gregory A. Caldeira & Lester Kenyatta, *Measuring Attitudes Toward the United States Supreme Court*, 47(2) AM. J. POL. SCI. 354 (2003); James L. Gibson & Michael J. Nelson, *Is the US Supreme Court's Legitimacy Grounded in Performance Satisfaction and Ideology?*, 59(1) AM. J. P. SCI. 162 (2015); Brandon L. Bartels & Eric Kramon, *Does Public Support for Judicial Power Depend on who is in Political Power? Testing a Theory of Partisan Alignment in Africa*, 114(1) AM. POL. SCI. REV. 144 (2020).

²² BRANDON L. BARTELS & CHRISTOPHER D. JOHNSTON, *CURBING THE COURT: WHY THE PUBLIC CONSTRAINS JUDICIAL INDEPENDENCE* 12–15 (2020).

²³ Gibson, Caldeira & Spence, *Measuring Attitudes Toward the United States Supreme Court*, לעיל ה"ש 21.

במחקרים על תמיכה בבית המשפט, נהוג להשתמש במונח "תמיכה דיפוזית" כמעט כשם נרדף ללגיטימיות. זהו סוג של נאמנות מוסדית, המסוגלת לייצר "מאגר של עמדות חיוביות או רצון טוב (reservoir of good will). מאגר זה מסייע לחברים לקבל או לסבול תוצרים שאינם לרוחם או שתוצאתם נראית להם מזיקה לרצונותיהם".²⁴ תמיכה דיפוזית היא סוג של נאמנות מוסדית. זוהי תמיכה שאינה תלויה בתוצרים המיידים של המוסד, כלומר, בהחלטות של בית המשפט. לפיכך תוצאת מדיניות (של policy) בלתי רצויה לא אמורה לפגוע בתמיכה במוסד, לפחות בטווח הקצר. תמיכה דיפוזית שכזו בבתי משפט מובחנת מתמיכה ספציפית, הנוגעת לשאלה אם אדם מסכים עם פסק דין מסוים של בית המשפט. כלומר, תמיכה ספציפית היא שביעות רצון עם תוצאות מדיניות מיידית. מוסד ללא "מאגר של עמדות חיוביות או רצון טוב" יהיה מוגבל ביכולתו לקבל החלטות בניגוד להעדפותיו של הרוב, גם אם הכרחי לעשות כן. תיאוריית הלגיטימיות טוענת שכאשר התמיכה הספציפית נמוכה – כלומר, אנשים לא מרוצים מהחלטות בית המשפט – התמיכה הדיפוזית יכולה לרוכך את השפעת חוסר שביעות הרצון מהמדיניות. בכך ביכולתה לשמר את הלגיטימיות המוסדית של בית המשפט. אך מוסד בלי "מאגר של עמדות חיוביות או רצון טוב", מוגבל ביכולתו לקבל החלטות בניגוד להעדפותיו של הרוב, גם אם הכרחי לעשות כן.²⁵ בספרות המבוססת-הליך, נעשה גם שימוש במספר גורמים נוספים כדי להסביר תמיכה בבית המשפט. גורמים אלה כוללים תפיסות של הגינות פרוצדורלית בהחלטות שיפוטיות,²⁶ וכן נאמנות מוסדית שנובעת מהסמליות ומההליך הייחודי של קבלת החלטות שיפוטיות.²⁷

24 DAVID EASTON, A SYSTEMS ANALYSIS OF POLITICAL LIFE 273 (1965) (תרגום של המחברים).

25 James L. Gibson, Gregory A. Caldeira, & Lester Kenyatta Spence, *Why do People Accept Public Policies they Oppose? Testing Legitimacy Theory with a Survey-Based Experiment*, 58(2) POL. RES. Q. 187 (2005).

26 Tom R. Tyler, *Governing and Diversity: The Effect of Fair Decision-Making Procedures on the Legitimacy of Government*, 28(4) L. & SOC. REV. 809 (1994); TOM R. TYLER, *WHY PEOPLE OBEY THE LAW* (2006); Mark D. Ramirez, *Procedural Perceptions and Support for the US Supreme Court*, 29(5) POL. PSYOL. 675 (2008); Dion Farganis, *Do Reasons Matter? The Impact of Opinion Content on SUPREME Court Legitimacy*, 65(1) POL. RES. Q. 206 (2012).

27 Gibson, Caldeira, & Baird, *On the Legitimacy of National High Courts*, לעיל ה"ש 5; James L. Gibson, Milton Lodge & Benjamin Woodson, *Losing, but Accepting: Legitimacy, Positivity Theory, and the Symbols of Judicial Authority*, 48(4) L. & SOC. REV. 837 (2014).

לעומת זאת, לפי הגישה מבוססת-מדיניות, הציבור מייחס את החשיבות הרבה ביותר לתוצאה של החלטת בית המשפט, וכך ההיבטים ההליכיים או הנאמנות המוסדית חשובים פחות להבנת האמון הציבורי בבית המשפט.²⁸ גישה זו מדגישה הבנה פוליטית ישירה יותר של עמדות הציבור כלפי בתי המשפט.

שתי המסגרות התיאורטיות הללו מציעות הסברים שונים לשאלה מה מניע את אמון הציבור בבית המשפט ובלגיטימיות שלו. אך על אף ההבדלים התיאורטיים, אין מדובר במצבים בינאריים של "או-או". למעשה, לעיתים קרובות, הממצאים של שני גופי הספרות משלימים זה את זה. למשל, מחקר על ניסיונות לצמצם את סמכויות בית המשפט העליון של ארצות הברית – שמבסס את ערכו ההסברי של מודל מבוסס-מדיניות מצא ממצאים מעניינים. נמצא כי אלו שמביעים מעורבות פוליטית גבוהה, רמות גבוהות של אמון פוליטי, והשכלה שמעבר לרמת תיכון נוטים לתמוך פחות בניסיונות לפגוע בבית המשפט. ממצאים אלה מתיישבים גם עם ההסברים שניתנו לפי הגישה מבוססת-הליך.²⁹

מעבר למסגרות התיאורטיות שהוצגו לעיל, חשוב להבין את המרכיבים הבסיסיים של אמון מוסדי. המחקר בדבר אמון מוסדי מתמקד בשלושה מרכיבים: Ability, Benevolence and Integrity. או בתרגום חופשי, אמון ביכולת המוסד לבצע את המוטל עליו, אמון ברצונו הטוב של המוסד לסייע

ראו, למשל: Brandon L. Bartels & Christopher D. Johnston, *On the Ideological Foundations of Supreme Court Legitimacy in the American public*, 57(1) AM. J. POL. SCI. 184 (2013); Stephen P. Nicholson & Thomas G. Hansford, *Partisans in Robes: Party Cues and Public Acceptance of Supreme Court Decisions*, 58(3) AM. J. POL. SCI. 620 (2014); Dino P. Christenson & David M. Glick, *Chief Justice Roberts's Health Care Decision Disrobed: the Microfoundations of the Supreme Court's Legitimacy*, 59(2) AM. J. POL. SCI. 403 (2015); MICHAEL ZILIS, THE LIMITS OF LEGITIMACY: DISSENTING OPINIONS, MEDIA COVERAGE, AND PUBLIC RESPONSES TO SUPREME COURT DECISIONS (2015); Maya Sen, *How Political Signals Affect Public Support for Judicial Nominations: Evidence from a Conjoint Experiment*, 70(2) POL. RES. Q. 374 (2017); Michael Zilis, *Minority Groups and Judicial Legitimacy: Group Affect and the Incentives for Judicial Responsiveness*, 71(2) POL. RES. Q. 270 (2018); Dino P. Christenson & David M. Glick, *Reassessing the Supreme Court: How Decisions and Negativity Bias Affect Legitimacy*, 72(3) POL. RES. Q. 637 (2018); Bartels & Johnston, 2019; Bartels & Johnston, *Curbing the Court Kramon, Does Public Support for Judicial Power Depend on who is in political power?*, לעיל ה"ש 21.

29 Bartels & Johnston, *Curbing the Court*, לעיל ה"ש 22, בעמ' 99–103.

לציבור, ואמון ביושרת המוסד.³⁰ קיימים גורמים שונים העשויים להשפיע על מידת האמון בבתי המשפט.

בבחינה מעשית של הגורמים המשפיעים על אמון הציבור במערכת המשפט, ניתן להצביע על מספר היבטים מרכזיים. כך, למשל, ההתנסות האישית במערכת המשפט הכוללת את החוויות של בעלי דין בבתי המשפט לגבי משך ההליך, עומס וסרבול, התנהגות השופטים כלפיהם, אופן התנהלות ההליך המשפטי ועוד. גורמים אלו משפיעים על מידת האמון שהם רוחשים כלפיו. לדוגמה, מחקרים לגבי אמון הציבור בבתי משפט מדינתיים בארצות הברית הראו שהניסיון האישי אכן משפיע על מידת האמון בבתי המשפט. באותו מחקר, תובעים ומשיבים הביעו תמיכה נמוכה יותר בבית המשפט מאשר אלו הנעדרים ניסיון אישי בערכאות שיפוטיות.³¹ לתקציב מערכת המשפט, שלו השפעה רבה על התנהלות הליכי המשפט, חשיבות גם כן לאמון הציבור.³²

אמון הציבור מושפע גם מתפיסות של הגינות בהליכי משפט, ולא רק מתוצאות ההליך השיפוטי. כלומר, אנשים מעריכים יחס מכבד, שקוף, מקצועי וכוה הנתפס כניטרלי. כאשר קולם נשמע בבית המשפט, הדבר מעצב את אמונם ואת ביטחונם בבתי המשפט.³³ עצמאות שיפוטית, כמו גם אחריותיות, מקושרות באופן עקבי לאמון ציבורי גבוה יותר. קשר זה בולט במיוחד בקרב אזרחים המודעים יותר למערכת המשפט.³⁴

אמון בבתי המשפט משתנה בהתאם להצבעה המפלגתית, להשכלה, לרמת החיים, למגדר ולנתונים דמוגרפיים נוספים.³⁵ לדוגמה, מחקר בקנדה הראה

R. C. Mayer, J. H. Davis, & F. D. Schoorman, *An Integrative Model of Organizational Trust*, 20 ACAD. MANAGEMENT REV. 709 (1995); Lisa M. PytlikZillig et al., *The Dimensionality of Trust-Relevant Constructs in Four Institutional Domains: Results from Confirmatory Factor Analyses*, 6(2) J. TRUST RES. 111 (2016).

Sara C. Benesh, *Understanding Public Confidence in American Courts*, 68(3) J. POL. 697, 703 (2006).

Ludvine Roussey & Bruno Deffains, *Trust in Judicial Institutions: an Empirical Approach*, 8 J. INSTIT. ECON. 351 (2012).

T.R. Tyler, *Public Trust and Confidence in Legal Authorities: What do ראו, למשל: Majority and Minority Group Members Want from the Law and Legal Institutions?*, 19(2) BEHAV. SCI. L. 215 (2001); Anne Wallace & Jane Goodman-Delahunty, *Measuring Trust and Confidence in Courts*, 12(3) INT'L J. COURT ADM. 3 (2021).

Garoupa & Magalhães, *לעיל ה"ש 5*.

David De Micheli & Whitney K. Taylor, *Public Trust in Latin ראו, למשל: America's Courts: Do Institutions Matter?*, 59 GOVERNMENT & OPPOSITION 146 (2024); Joseph Ofori Acheampong & Damon M. Cann, *Assessing Public Trust in Ghana's Courts*, 13(1) J. L. & COURTS 184 (2025).

שהתמיכה בבתי המשפט חזקה יותר (ומובהקת סטטיסטית) בקרב בעלי השכלה גבוהה יותר. ממצא זה תואם ממצאים השוואתיים שלפיהם אלו שיודעים משהו על בתי המשפט נוטים יותר להיות בעלי עמדה חיובית כלפיהם. התמיכה חזקה יותר (ומובהקת סטטיסטית) בקרב אלו בעלי דעות פרוגרסיביות יותר בנושאי שוויון. שביעות רצון מהדמוקרטיה נמצאת גם היא בקשר חיובי ומשמעותי עם תמיכה בבתי המשפט. ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם תיאוריות מבוססות-תהליך של תמיכה בבתי המשפט. תיאוריות אלה מדגישות מעורבות פוליטית וערכי דמוקרטיה מרכזיים כגורמים מנבאים חשובים לאמון ציבורי.³⁶

מובן שגורמים מוסדיים וההקשר הפוליטי חשובים. כך, למשל, מחקר הראה שבאמריקה הלטינית, איכות מוסדית (כגון שלטון החוק ושחיתות) משפיעה על האמון בעיקר בקרב בעלי ההשכלה הטובה ביותר. לעומת זאת, אמון הציבור הרחב מעוצב יותר על ידי חוויות אישיות עם מערכת המשפט.³⁷ כמו כן, מאמצים להגביל את כוחם של בתי המשפט ולרסנם חותרים בעקביות תחת אמון הציבור, ללא קשר להצדקה שניתנה. השפעתן של רפורמות כאלה תלויה במידה רבה בתמיכתם של חלקים בציבור בממשלה המכהנת.³⁸

כפי שנרחיב להלן במאמר זה, קיימים אתגרים מורכבים במדידה ובהמשגה של מושג האמון. כך, למשל, חסרות הגדרות ברורות ומתודולוגיות עקיבות למדידת אמון בבתי המשפט. מחקרים רבים מסתמכים על שיטות סקר, אך כפי שנטען, יש צורך בהמשגות מעמיקות יותר. אתגר מרכזי הוא שהמונח אמון במערכת המשפט כולל דינמיקות חברתיות, פסיכולוגיות, תקשורתיות, פוליטיות. לכן לא ניתן להבינו ולהבין את השלכותיו לקיום מערכות משפט אפקטיביות – באספקלריה משפטית בלבד – בין אם מבוססת-הליך ובין מבוססת-מדיניות.³⁹ לבסוף, הספרות ההשוואתית משתמשת במושגים שונים

Erin Crandall & Andrea Lawlor, *Public Support for Canadian Courts: Understanding the Roles of Institutional Trust and Partisanship*, 37(1) CAN. J. L. & Soc. 91, 102 (2022). 36

De Micheli & Taylor, לעיל ה"ש 35. 37

Aylin Aydin-Cakir & Amanda Driscoll, *On Motives and Means: How Approach and Justification for Court-Curbing Impact Public Trust*, 32(4) DEMOCRATIZATION, 938 (2024). על הקשר שבין מידת הקיטוב הרגשי – שנאה וחוסר אמון למצביעי המפלגה היריבה ואהבת המנהיג, לבין תמיכה ברפורמות במערכת המשפט לרבות במהלכים אנטי דמוקרטיים ראו נעם גדרון ויניב רוזנאי דמוקרטיה בנסיגה: פופוליזם, קיטוב וההפיכה המשטרית (2025). 38

Juan Antonio Mayoral Diaz-Asensio, *Towards a Deeper Understanding of Trust in Courts: A Commentary on the Special Issue*, 17 ERASMUS L. REV. 130, 135 (2024). 39

של Trust (אמון), Confidence (ביטחון), Legitimacy (לגיטימיות), ולעיתים משתמשת בהם לסירוגין כמושגים חלופיים, מה שמוסיף לעמימות מושגית.⁴⁰

ג. על הירידה באמון הציבור במערכת המשפט

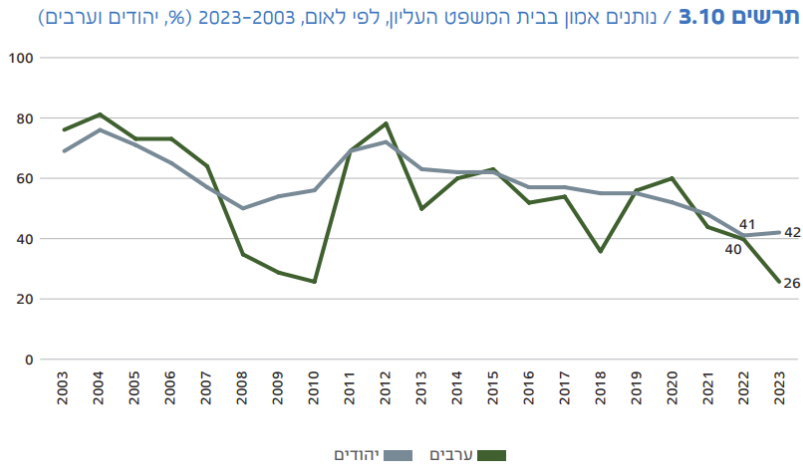
סדרת המחקרים המרכזית שבוחנת את רמת אמון הציבור בבית המשפט העליון מדי שנה היא זו של המכון הישראלי לדמוקרטיה. בסדרת מחקרים זו אפשר לראות את הירידה התלולה באמון הציבור בבית המשפט העליון,⁴¹ הן בחברה היהודית והן בחברה הערבית. כך, למשל, נכון לשנת 2023,⁴² רק 42% מהנשאלים בחברה היהודית ו-26% מהנשאלים בחברה הערבית נתנו את אמונם בבית המשפט העליון.⁴³

⁴⁰ Joseph A. Hamm, *Understanding*, Wallace & Goodman-Delahunty, לעיל ה"ש 33; *Public Trust in the Courts: The Centrality of Vulnerability*, 54(4) COURT REV., 172 (2018). ראו, למשל: David B. Rottman & Alan J. Tomkins, *Public Trust and Confidence in the Courts: What Public Opinion Surveys Mean to Judges*, 26(3) COURT REV. 24 (1999); Michael A. Hansen, *Trust in the System? Factors that Impact Citizens' View of Courts in the United Kingdom*, 98(5) SOCIAL SCIENCE QUARTERLY 1503 (2017); Charles Gardner Geyh, *To Legitimacy and Beyond: A Reform Agenda to Restore Public Confidence in the Federal Courts*, 87 L. & CONTEMP. PROBS. 1 (2024); Monika Glavina & Esther van Zimmeren, *Trust in Courts and Judicial Systems: A Conceptual and Methodological Review*, in HANDBOOK ON TRUST IN PUBLIC GOVERNANCE 167 (Frédérique Six, Joseph A. Hamm, Dominika Latusek, Esther van Zimmeren, & Koen Verhoest eds., 2025).

⁴¹ פרופ' תמר הרמן, ליאור יוחנני, ירון קפלן, אינה אורלי ספווניקוב, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2024 (2024). יש לציין כי ישנם גם סקרים אחרים, ולא פעם ממצאיו של המכון הישראלי לדמוקרטיה שונים מאלה. ראו, למשל, דניאל בן-אוליאל "מניעת כהונת ראש ממשלה מחבר כנסת הנאשם בפלילים בראי אמון הציבור" ICON-S-IL Blog (21.4.2020), שדן במדד ביצועי המגזר הציבורי בישראל. וכן, הסקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה מתמקד בבית המשפט העליון, אולם ברור שמערכת המשפט כוללת בתי משפט רבים נוספים, ולכן קשה לגזור מסקנות כלליות מסקר שבדק את רמת האמון בערכאה אחת בלבד.

⁴² סקר שביצע המכון הישראלי לדמוקרטיה בחודש מרץ 2024 הראה כי לא חלה ירידה נוספת באמון הציבור בבית המשפט העליון. ראו צבי זרחיה "מדד הדמוקרטיה: הציבור הישראלי מאמין מאוד בצה"ל, האמון בממשלה ובכנסת בצניחה" כלכליסט 14.3.2024. https://www.calcalist.co.il/local_news/article/s1c6sr10p.

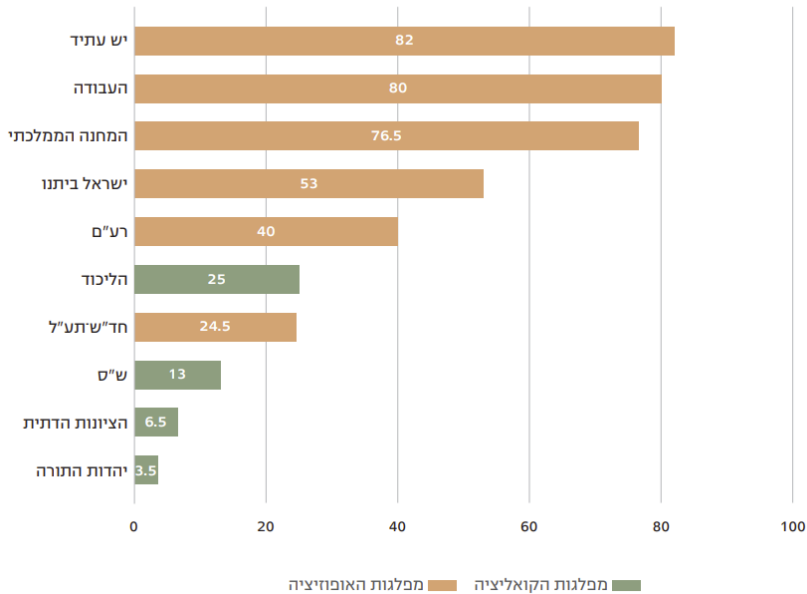
⁴³ ענבי, קפלן וספווניקוב מדד הדמוקרטיה 2023, לעיל ה"ש 4, בעמ' 96.



ואולם, למרות הירידה הכללית לאורך זמן באמון הציבור, הירידה לא מתחלקת באופן שווה בין הנשאלים. כך, ממצא חשוב ועקבי הוא כי מצביעי מפלגות מרכז ומרכז-שמאל, מפלגות שבעשורים האחרונים, בדרך כלל יושבות באופוזיציה, נותנים אמון רב יותר בבית המשפט העליון מאשר מצביעי מפלגות ימין, מפלגות שבדרך כלל יושבות בקואליציה בעשורים האחרונים. כך, למשל, הוא הפילוח באשר לבחירות שנערכו בשנת 2022:⁴⁴

⁴⁴ שם, בעמ' 98. חריג לממצא זה הוא מידת האמון הנמוך שרוחשים מצביעי מפלגת חד"ש-ע"ל לבית המשפט. אולי אפשר להסביר ממצא זה בשל העמדות המהותיות של מצביעי הרשימה ועל האפליה שלהם זוכים בחברה הישראלית. זאת, אולי, בהשוואה למצביעים למפלגת רע"ם, שם גישתם למדינה היהודית-דמוקרטית הייתה אחרת.

תרשים 3.12 / נותנים אמון בבית המשפט העליון, לפי הצבעה בבחירות לכנסת 2022
(%, כלל המדגם)



אם כך, על פי המדד המקובל (ומדדים אחרים מראים ממצאים דומים), קיימת ירידה באמון הציבור בבית המשפט העליון. השאלה הצפויה, כמובן, היא "למה נצפית ירידה זו?" ו"האם היא נובעת מהחלטות ספציפיות של בית המשפט?" לנקודה זו נגיע בהמשך, אולם ראוי, לפני כן, לברר נקודה מקדמית. בהינתן המורכבות של המונח "אמון הציבור" שעליה עמדנו בפרק קודם, נשאלת שאלה מקדמית: מה משמעותם של סקרים ששואלים "האם יש לך אמון בבית המשפט העליון?" ולא שאלה מורכבת יותר.

שאלה זו אולי נשמעת מובנת ואינטואיטיבית, אבל למעשה היא מכסה על מורכבות רבה. ככל שאין הגדרה מוסכמת לאמון הציבור, ייתכן כי נשאלים שונים נותנים תשובות שונות לגבי הממד שהם תופסים כמזקק את אמון הציבור. כך, למשל, הממד של המכון הישראלי לדמוקרטיה שואל את השאלה הבאה: "עד כמה אתה נותן אמון בבית המשפט העליון". זו שאלה כללית ביותר. כאמור, אין הגדרה של המושג אמון, מושג היכול להתפרש בכמה אופנים. למשל: האם האמון הוא בכך שהשופטים מחליטים באופן ענייני גם אם אין החלטותיהם תואמות את עמדת הנשאל? האם אמון הוא בכך שהשופטים אינם מושחתים או מחליטים מתוך משוא פנים או ניגוד עניינים? האם האמון הוא בכך שהשופטים

מגיעים להחלטות הנכונות מבחינה מהותית, או החלטות שתואמות את תפיסת עולמו הערכית של הנשאל?⁴⁵

זאת ועוד, הנשאלים נשאלים לגבי מידת האמון שלהם בבית המשפט. אולם, הנסקרים לא נשאלים מדוע יש או אין להם אמון. זו שאלה קריטית, כי רק היא יכולה לסייע במתן הסבר מדוע יש ירידה באמון. לדוגמה, יש הבדל רב בין שני סוגי נשאלים: האחד עונה שאין לו אמון בבית המשפט כי לטענתו השופטים מקבלים החלטות ערכיות שאין להם סמכות לקבלן; האחר עונה שאין לו אמון בבית המשפט כי לדעתו הוא לא עושה די להגנה על זכויות של פלסטינים או על זכויות של מתנחלים. שני הנשאלים יביעו חוסר אמון, אולם ההשלכות של תשובותיהם מנוגדות בכל האמור לציר אקטיביזם-ריסון שיפוטי; האחד סבור כי בית המשפט אקטיביסטי מדי, השני סבור כי בית המשפט מרוסן מדי. שתי דוגמאות שיוצגו להלן ימחישו את הקושי שבאי-הגדרת מושג האמון.

כפי שמציין נדיב מרדכי, "בין השנים 2005-2008, לאחר תוכנית ההתנתקות, ירד אמונם של מצביעי הימין בבית המשפט, כשבקרב חלקים ממנו הוא נתפס כמוסד שלא הושיט סעד לפגיעה בזכויותיהם של מפוני גוש קטיף".⁴⁶ ואולם, פסק הדין בעניין ההתנתקות⁴⁷ לא היה פסק דין אקטיביסטי. הציפייה כי בית המשפט יבטל את התוכנית לא הייתה מעוגנת במציאות או בדין. אומנם אפשר לבקר את פסק הדין בנקודות כאלה ואחרות, אך בסופו של דבר מדובר בפסק דין שכיבד את הכרעת הממשלה והכנסת. פסק הדין הותיר מדיניות פוליטית על כנה (למעט התערבות בסוגיית הפיצויים).⁴⁸ ככל שאמונם של מצביעי ימין בבית המשפט ירד בעקבות פסק דין זה, קשה מאוד לטעון שהדבר נובע מכך שבית המשפט בחר להתערב בסוגיה פוליטית, כאשר פסק הדין נמנע מלהתערב בהכרעה הפוליטית.

באופן דומה אפשר לטעון כי חלק מהירידה באמון הציבור בבית המשפט לא נובע מעודף אקטיביזם או ממעורבות בסוגיות "פוליטיות" אלא דווקא מהיעדרן. כך, למשל, בינואר 2021 ציין מרדכי, כי:

45 על בעיות רבות אחרות במושג האמון וקשיים במדידתו, ראו גם בן-אוליאל, לעיל ה"ש 5.
46 נדיב מרדכי "2020 מול 2005: תמונת הראי של אמון הציבור בבית המשפט, המכון הישראלי לדמוקרטיה" (18.1.2021), <https://www.idi.org.il/articles/33451>.

47 בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט (2) 481 (2005).
48 ראו גם גיא זיידמן והלל סומר "בית-המשפט העליון וההתנתקות: בעקבות בג"ץ המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל" משפט וממשל ט 579 (התשס"ו) (המחברים טוענים שם כי בפועל בית המשפט כמעט לעולם לא יפסול פעולות צבאיות-מדיניות של פינוי יישובים או החזרת שטחים).

"מבט מעמיק יותר בנתונים חושף כי בניגוד לשנים קודמות, הירידה באמון בבית המשפט נעוצה דווקא בקרב מחנה השמאל. למעשה, בין יוני לאוקטובר האחרון, נרשמה ירידה כפולה (של כ-15%!) באמון מצד מצביעי שמאל, בהשוואה למצביעי ימין".⁴⁹

ייתכן כי הדבר נובע ממנינים של שופטים שנתפסים "שמרנים";⁵⁰ מפסיקת בג"ץ שבה נקבע פה אחד בהרכב מורחב כי אין עילה להתערב בהטלת הרכבת הממשלה על נאשם בפלילים.⁵¹ ואף ייתכן כי מצביעים אלה היו רוצים בית משפט מעורב ואקטיביסטי יותר אשר היה פוסל החלטות רבות יותר של ממשלה ימנית.⁵² אף שהממצאים מעניינים בפני עצמם, בהינתן היעדר הסכמה או תיחום של מושג אמון הציבור במערכת המשפט, קשה מאוד ללמוד על הירידה באמון. כך, אם נצפתה ירידה באמון בקרב מצביעי ימין בעקבות פסק הדין בעניין ההתנתקות, מה יש בכך כדי ללמדנו באשר להגדרת המושג אמון בקרב אותה קבוצה? הרי פסק הדין ביטא גישה מרוסנת. אולם, נראה כי נשאל הימין היו מאוכזבים דווקא מכך שבית המשפט לא אימץ את ערכיהם הפוליטיים. באותו אופן אפשר לשאול לגבי מצביעי השמאל. אם בית המשפט נתפס כמסד פרו-זכויות הנוגס בכוחן של הרשויות האחרות במטרה להבטיח זכויות ולהגן על האזרח מפני השלטון, מדוע נצפתה ירידה בקרב המחנה שבאופן טבעי אמור לתמוך בו? ייתכן כי אותם מצביעים סברו כי הערכים שבית המשפט עתיד לשקף אינם הערכים הפוליטיים שלהם. אולם, כיצד הדבר מתקשר לתפיסה של אמון הרואה בבית משפט גורם מקצועי? הרי גורם מקצועי אמור להיות מנוטרל מהתפיסות הפוליטיות של חבריו.

כמובן, אין בכל אלה כדי לטעון שאין כל ערך בשאלת האמון ומדידתה. אולם, תועלתה של מדידה כזו מוגבלת ביותר כל עוד מתקיימים שני תנאים. ראשית, כל עוד השאלה מנוסחת באופן כללי ולא מדויק. שנית, כל עוד אין היא מלווה בשאלות המשך חיוניות כגון: מדוע אין לך או יש לך אמון במערכת המשפט? כמו

49 מרדכי, לעיל ה"ש 46.

50 גיא לוריא "הוועדה לבחירת שמרנים" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 20.3.2019) <https://www.idi.org.il/articles/26075> ("שרת המשפטים, שמכנה גם כיו"ר הוועדה לבחירת שופטים, מתהדרת בכך שהביאה לגיוון בתמהיל השופטים מחד, ולמינוי שופטים בעלי השקפת עולם ימנית רבים יותר. טענתה זו צובעת את בחירת השופטים בפוליטיזציה חמורה ומסכנת את אמון הציבור במערכת המשפט").

51 בג"ץ 2592/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו) (6.5.2020).

52 ראו, למשל, גידי וייץ ושרון פולבר "שמרן, מתגונן וחושש להתעמת עם הממשלה והכנסת: בית המשפט העליון מודל 2016" הארץ (28.1.2016), <http://bit.ly/44qEP0c>.

כן נדרשות שאלות משלימות כדי ללמוד מהי מידת המידע שיש לנשאל על בית המשפט ומאילו ערוצי תקשורת הוא צורך את מידע זה. אנו יודעים שיש ירידה באמון הציבור בבית המשפט, אולם לא ברור כי כל הנשאלים ענו בפועל על אותה שאלה, ולא ברור לנו מהי הסיבה או הסיבות לירידה זו. לפיכך, יש לנקוט משנה זהירות בפרשנות של ממצאי הסקרים ולהימנע מהסקת מסקנות גורפות על בסיסם.

ניסיון מסוים להתמודד עם קושי זה מצוי במדד האמון של המכון הישראלי לדמוקרטיה לשנת 2023, שבו הוצלבו התשובות לשאלת האמון בבית המשפט העליון עם תשובות לשאלות מעולם התוכן המשפטי:

לוח 3.5 / נותנים אמון בבית המשפט העליון, לפי שאלות נבחרות (% כלל המדגם)

סך הכול	אמון בבית המשפט העליון				
	לא יודעים	אין אמון	יש אמון		
100	4	76	20	מסכימים	בג"ץ מתערב יותר מדי בהחלטות הממשלה
100	2	34	64	לא מסכימים	
100	3	37	60	חושבים ובטוחים שכן	בתי המשפט כיום מתייחסים באופן שווה לנאשמים מכל רקע ומגזר
100	3	68	29	חושבים ובטוחים שלא	
100	2	46	52	מסכימים	השלטון הדמוקרטי בישראל נמצא בסכנה חמורה
100	4.5	74	21.5	לא מסכימים	
100	3	81	16	מסכימים	הבסיס לחקיקה ולפרשנות המשפטית בישראל צריך להיות בעיקר המשפט העברי
100	3	35	62	לא מסכימים	

* השאלה נשאלה במדגם היהודים בלבד.

- אומנם שאלות אלו חסרות ולא נותנות מענה מלא לקושי שהצגנו. אולם, הקורלציה שהן מציגות נותנת תחילת מענה מסוים. למשל:
- רוב אלו שלא מסכימים עם הטענה כי בג"ץ מתערב יותר מדי בהחלטות הממשלה נותנים אמון בבית המשפט העליון. לעומת זאת, מבין המסכימים עם טענת התערבות היתר רק חמישית נותנים אמון בבית המשפט.
- רוב אלו הסבורים כי השלטון הדמוקרטי בסכנה נותנים יותר אמון בבית המשפט העליון מאלו שאינם סבורים כך.
- בקרב היהודים, רוב אלו שלא מסכימים עם הטענה כי הבסיס לחקיקה ולפרשנות צריך להיות בעיקר המשפט העברי נותנים אמון בבית המשפט העליון.⁵³

53 ענבי, קפלן וספוז'ניקוב מדד הדמוקרטיה 2023, לעיל ה"ש 4, בעמ' 99.

פירוט והרחבה נוספת של שאלות מעבר לשאלת האמון הכרחית לדעתנו כדי להבין מדוע יורד אמון הציבור בבית המשפט העליון. לכן יש לבחון את השאלה במבט רחב יותר, תוך התייחסות לטענות שונות בנושא.

אחת הטענות המרכזיות של המתנגדים למהפכה החוקתית ונגד הסמכות להפעיל ביקורת שיפוטית על חקיקה ראשית היא שהיא הביאה לירידה באמון הציבור בבית המשפט. ניסוח אחד שכיח של טענה זו הוא שעד המהפכה החוקתית, בית המשפט העליון נהנה מאמון ציבורי גבוה מאוד, שנע בין 80% ל-90%⁵⁴. ואולם מספר גורמים הביאו לירידה ניכרת באמון שהציבור רוחש לבית המשפט. בין גורמים אלה: פסילת חוקים; רטוריקה אקטיביסטית; התערבות הולכת וגוברת בסוגיות שנחשבות "פוליטיות", בדרך כלל לטובת "השמאל". כתוצאה מכך, בשנת 2023 עמד כאמור על 42% בקרב החברה היהודית ו-26% בקרב החברה הערבית.⁵⁵ ירידה כה דרמטית בפרק זמן קצר יחסית אכן צריכה לעורר תהיות, וניכר כי גם שופטי בית המשפט העליון מוטרדים מהירידה באמון הציבור. ירידה זו מטרידה במיוחד מפני, כפי שצוין לעיל, שבית המשפט נזקק לאמון הציבור כדי שיתפס כמוסד לגיטימי ובפרט כדי שיצייתו להחלטותיו.

המנסחים הבולטים של טיעון זה, הקושר בין הירידה באמון לבין המהפכה החוקתית, הם אהרן גרבר ויהונתן גבעתי.⁵⁶ בהסתמך על שורה של סקרים שלא היו ידועים, שנערכו בין השנים 1991 ל-2018, הם מצאו כי המהפכה החוקתית מסבירה באופן הטוב ביותר את הירידה החדה באמון כלפי מערכת המשפט. באשר לסיבות אחרות, שלעיתים מוצעות כמסבירות את הירידה, כגון: ירידה דומה באמון כלפי מוסדות שלטוניים אחרים; כניסת הטלוויזיה המסחרית; הרשתות החברתיות; שינויים דמוגרפיים; ופופוליזם – מחקרם מבקש להראות כי תמורות אלה אינן מספיקות. לטענתם, הן לא מסבירות את הירידה החדה שלה זוכה מערכת המשפט אלא המסביר הטוב ביותר לירידה זו הוא המהפכה החוקתית וגידול במעורבותו של בית המשפט העליון בסוגיות פוליטיות.

אף כי מאמרם של גרבר וגבעתי לא עומד במוקד מאמרנו, פטור בלא כלום אי אפשר. אין ספק כי המהפכה החוקתית הייתה אירוע מכונן בהיסטוריה של המשפט החוקתי הישראלי. ככזו, לצד התמיכה לה זכתה, היא זכתה גם לביקורת עזה, שדומה כי התעצמה עם השנים. אכן, תוכניתה של הממשלה הנוכחית להעביר "רפורמה משפטית" ביקשה, במידה רבה, לקצץ ולהצר בהשיגיה של

54 גד ברזילי, אפרים יערי-וכטמן וזאב סגל בית-המשפט העליון בעין החברה הישראלית (1994).

55 ענבי, קפלן וספוו'ניקוב מדד הדמוקרטיה 2023, לעיל ה"ש 4.

56 גרבר וגבעתי, לעיל ה"ש 1. גרבר וגבעתי אינם היחידים. כך, למשל, קליין ואיגרא מצביעים גם הם על המהפכה החוקתית, אולם מציעים הסברים נוספים. ראו קליין ואיגרא, לעיל ה"ש 1.

המהפכה החוקתית. זאת, לרבות האופן שבו פורשה על ידי בית המשפט העליון.⁵⁷ תוכנית זו צלחה רק בחלקה, לעת עתה.⁵⁸ אבל אין ספק כי המהפכה החוקתית וגרורותיה עוררו תגובת־נגד (backlash) חריפה, שבין היתר באה לידי ביטוי בירידה במדדי האמון.⁵⁹ המהפכה החוקתית עשויה גם להסביר את הפיצול בין אלה הנותנים אמון בבית המשפט לעומת אלה שלא. עיקר הביקורת על המהפכה החוקתית הגיע מהכיוון הימני־חרדי של המפה הפוליטית. לכן אין זה מפתיע כי מגזרים אלה בולטים באי־אהדתם את בית המשפט. זאת, כאשר עיקר האמון בבית המשפט מגיע ממגזרים שאפשר לומר, בהכללה גסה, שתמכו במהפכה החוקתית.

- 57 תקצר היריעה מלדון בכל היבטיה של הרפורמה – "מהפכה משטרית". לסקירה והרחבה ראו: Ittai Bar-Siman-Tov et. al., *Scholactivism in the Service of Counter-Populism: The Case of the Constitutional Overhaul in Israel*, 22(4) INT'L J. CONST. L. 1059 (2024); Osnat Akirav, *Democratic Backsliding and the Constitutional Blitz*, 26(1) EUR. POL. & SOC. 94 (2024); Yaniv Roznai, Rosalind Dixon & David Landau, *Judicial Reform or Abusive Constitutionalism in Israel*, 56 ISR. L. REV. 292 (2023); David Kretzmer, *The 'Constitutional Reform' and the Occupation*, 56 ISR. L. REV. 397 (2023); Manal Totry-Jubran, *Constitutionalising Israel's Constitutional System*, 56 ISR. L. REV. 355 (2023); Suzie Navot, *An Overview of Israel's 'Judicial Overhaul': Small Parts of a Big Populist Picture*, 56 ISR. L. REV. 482 (2023).
- 58 ראו בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (נבו) 1.1.2024, ולהרחבה ראו סוזי נבות וענת טהון אשכנזי "פסק דין הסבירות: עיונים ראשוניים – בעקבות בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת" (2024), <https://www.idi.org.il/books/52739>. אולם ראו מאמרים על המשכה של ההפיכה המשטרית: גידי וייץ "ההפיכה משתוללת, אנחנו בסכנה למשטר טוטליטרי: האזהרה המדהימה של שופטת העליון ענת ברון" *הארץ* (27.6.2024), <http://bit.ly/4kzlz73>; דורית ביניש "אסור לנו להירדם בשמירה ולו לרגע קט" *Ynet* (15.8.2024), Dahlia Scheindlin, *In Netanyahu's Israel, the Gaza War is Wrecking What Remain of Democratic Values*, HAARETZ (March 20, 2024); Adam Shinar, *Constitutional Overhaul, the War in Gaza, and the Puzzle of Civic Mobilization in Israel*, 26(1) GER. L. J. 1 (2025); Yaniv Roznai, *The Judicial Overhaul in Israel Before and After October 7: The Amalgamation of Constitutional Crisis & Security Crisis*, in CONSTITUTIONAL POLYCRISIS AND EMERGENCY CONSTITUTIONALISM (Martin Belov ed., forthcoming).
- 59 על המהפכה החוקתית וגרורותיה ומהפכה הנגד ראו Doron Navot & Yoav Peled, *Towards a Constitutional Counter-Revolution in Israel?*, 16 CONSTELLATIONS 429 (2009). ראו גם אמנון רייכמן "רבע מאה למהפכה החוקתית – תמונת מצב של ה"חוקה בהרצה" משפטים (עתיד להתפרסם); אילן סבן "תגובת־הנגד הפוליטית למהפכה החוקתית" *המרחב הציבורי* 13, 13 (2018); עמיחי כהן *מלחמות הבג"ץ: המהפכה החוקתית ומהפכת הנגד* (2020); GARY J. JACOBSON & YANIV ROZNAI, *CONSTITUTIONAL REVOLUTION 183–223* (2020).

עם זאת, לעניות דעתנו, מחקרם של גרבר וגבעתי לא מספק הוכחה ניצחת לכך שהמהפכה החוקתית היא ההסבר היחיד לירידה באמון. כך, למשל, הסקרים שעליהם מתבססים גבעתי וגרבר שאלו מהי מידת האמון של הנסקרים בבתי משפט ובמערכת המשפט (Courts and the legal system). כפי שצינו לעיל, ממדד המתמקד בבית המשפט העליון קשה לגזור מסקנות כלליות לגבי מערכת המשפט בכללותה. כך גם ההיפך. משאלה בדבר רמת האמון בבתי משפט ובמערכת המשפט כולה קשה לגזור מסקנות כלליות לגבי בית המשפט העליון.⁶⁰ כך, לדוגמה, בהקשר הישראלי, ייתכן שאדם ייתן אמון נמוך בבית המשפט העליון אך אמון גבוה בערכאות הנמוכות בשל ניסיון אישי חיובי שחווה בהם. או, לחילופין, ייתן אמון גבוה בבית המשפט העליון אך אמון נמוך בבית הדין הרבני שכן אינו סבור כי דין דתי צריך לחול על ענייניו האישיים. הדוגמה האחרונה רלוונטית במיוחד כי הסקר שעליו מסתמכים גרבר וגבעתי עסק בנושא "דת" וכמעט כל השאלות התמקדו בנושאים דתיים והיה להם חיבור לדת.⁶¹

גרבר וגבעתי מציינים כי בסקר המשיבים התבקשו לענות על השאלה "מה מידת האמון שיש לך בבתי משפט ומערכת המשפט?"⁶² ומיד לאחר מכן עוברים להשתמש במונח "אמון בבית המשפט", שבו משתמשים לאורך המאמר, ממנו משתמע בית המשפט העליון (אך זה לא מה שנשאל בסקר). אי-ההבחנה בין בית המשפט העליון לבין מערכת המשפט בכללותה חשובה לסוגיית המהפכה החוקתית שהיא רלוונטית בעיקר לבית המשפט העליון ולא לערכאות האחרות. זאת אף על פי שגם בתי משפט אחרים יכולים לפסול חקיקה אולם זה כמעט לא נעשה וכמעט לא זוכה לתשומת לב.⁶³ במלים אחרות, ההבחנה בין בית המשפט העליון למערכת המשפט קריטית והיא יכולה להשפיע על אמון הציבור בדרכים שונות.

כדי להתמודד עם חשש זה, גרבר וגבעתי משתמשים בנתונים משני סקרים של המכון הישראלי לדמוקרטיה מן השנים 1999 ו-2000 שבהם הנשאלים נשאלו בנפרד הן לגבי "בתי המשפט" ולגבי "בית המשפט העליון" כדי להראות קשר חזק בין אמון בבתי המשפט לאמון בבית המשפט העליון.⁶⁴ לא בטוח שאפשר

⁶⁰ ראו, למשל, קליין ואיגרא, לעיל ה"ש 1 ("אנו סבורים שקשה לגלגל את כל האחריות לירידת אמון הציבור לפתחה של הערכאה הגבוהה ביותר במדינת ישראל, לדעתנו. הבעיה העיקרית היא דווקא בערכאות הדיוניות הנמוכות, שעמן בא הציבור הרחב במגע").

⁶¹ לשאלות הסקר שעליו גרבר וגבעתי מתבססים ראו <http://bit.ly/40PhIvh>. גרבר וגבעתי מציינים זאת בקצרה אך לא כל כך ברור מה המשמעות של עובדה זו על תוצאות הסקר.

⁶² גרבר וגבעתי, לעיל ה"ש 1, בעמ' 15.

⁶³ ראו אורי אהרונסון "הטיעון הדמוקרטי בזכות ביקורת שיפוטית ביזורית" משפט וממשל יז 9 (התשע"ה).

⁶⁴ גרבר וגבעתי, לעיל ה"ש 1, בעמ' 37-38.

ללמוד מהתוצאות לגבי השנים 1999 ו-2000, ששתיהן אחרי המהפכה החוקתית. גם אם הן מובהקות, לגבי יתר שנות הסקר ולגבי טענת המאמר הכללית. מכל מקום, חשוב לציין כי במדינות אחרות קיים לעיתים פער בין אמון הציבור בבית המשפט העליון לבין אמון הציבור בערכאות דיוניות נמוכות, כפי שסקרים הראו לגבי האמון הציבורי במערכת המשפט האמריקאית על רבדיה השונים.⁶⁵

נוסף על כך, אם המהפכה החוקתית והמעורבות הגוברת של בית המשפט העליון בסוגיות ציבוריות הביאה לירידה באמון הציבור, כיצד אפשר להסביר, לפי הממצאים של גבעתי וגרבר, כי האמון במערכת המשפט דווקא גבר בשנים 2008–2018? תהייה זו מתחדדת בעיקר נוכח העובדה כי בתקופה זו התבצעה עיקר הפסילה של חוקים, ובנושאים שנויים במחלוקת. מאז שנת 1995 ועד 2008 נפסלו רק חמישה חוקים או סעיפי חוק. ואילו בתקופה שבין 2008 ל-2018 נפסלו 12 חוקים או סעיפי חוק.⁶⁶ באופן דומה, כיצד אפשר להסביר ירידה באמון בין השנים 1991–1998, כאשר המהפכה החוקתית (קרי פסק דין בנק המזרחי⁶⁷) קרתה רק בנובמבר 1995, ובשלוש השנים שלאחר מכן בג"ץ כמעט לא התערב בחקיקה?⁶⁸

Shawn Patterson Jr., Matthew Levendusky, Ken Winne & Kathleen Hall Jamieson, *The Withering of Public Confidence in the Courts*, 108(1) JUDICATURE (2024), <http://bit.ly/4kjsvF7>: "Generally, the public has held the judicial branch as a whole in higher esteem than the Supreme Court. Have the public's feelings toward the U.S. Supreme Court bled into their perceptions of other courts and the judiciary more generally? To answer this question, we looked at two sets of survey findings. First, we surveyed the same group of respondents twice, first asking them (in August 2022) about the Supreme Court, and later asking them (in February 2023) about the 'judicial branch as a whole.' In these two surveys (both conducted after Dobbs issued in June 2022), we found that 47 percent of adults expressed a 'fair amount' or 'great deal' of trust in the U.S. Supreme Court compared to 65 percent who felt similarly about the entire judicial branch. Second, in a different survey, we asked respondents to evaluate both the U.S. Supreme Court and 'federal and state courts' separately. Here we found that significantly more adults expressed no trust ('not at all') in the U.S. Supreme Court (24 percent) than in the federal and state courts (18 percent)."

ראו סקירה של חוקים שנפסלו בבג"ץ ביניב רוזנאי, יובל שני ומרדכי קרמניצר ביקורת חוקתית: התפתחות, דגמים והצעה לעיגון הביקורת השיפוטית בישראל 218–220 (מחקר מדיניות 154, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2021).

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

שאלות אלה העלנו במקום אחר: אדם שנער ויניב רוזנאי "אז עד כמה אמון הציבור במערכת המשפט באמת חשוב" ישראל היום (4.12.2022), <http://bit.ly/44Hp720>.

תשובתם של גרבר וגבעתי לטענה השנייה (לטענה הראשונה הם לא השיבו) היא כי בתקופה זו יש עליה באמון במוסדות בישראל ובבתי משפט אחרים בעולם, ואם מנטרלים מגמה זו, המגמה לא השתנתה.⁶⁹ תשובה זו לא מניחה את הדעת. אם, כפי הנטען, הירידה באמון בבית המשפט הישראלי היא חריפה במיוחד, גם במבט השוואתי וגם ביחס למוסדות אחרים, מדוע שתהיה עליה כלל? ואם ההסבר לירידה הוא המהפכה החוקתית, מה תפקידה של המהפכה החוקתית בהסבר העליה בעשור זה, כאשר הפעילות החוקתית הייתה בשיאה?⁷⁰ הסתירה הפנימית בטיעון של גרבר וגבעתי מקשה על קבלת מסקנתם כי המהפכה החוקתית היא ההסבר העיקרי לירידה באמון הציבור.

כאמור, מטרתנו אינה להתפלמס עם ממצאיהם של גרבר וגבעתי. אנו מוכנים להניח, לצורך הדיון, כי למהפכה החוקתית ותוצאותיה השפעה שלילית על אמון הציבור בבית המשפט, אף כי ישנם הסברים נוספים המצטרפים להסבר זה. כך, למשל, גרבר וגבעתי שוללים את כניסתה של הטלוויזיה המסחרית ורשתות חברתיות כגורם המעצים את הירידה באמון הציבור. אבל לצד אלה, אין ספק כי בית המשפט בעצמו הפך לבולט יותר בשיח הציבורי הישראלי – בין היתר בשל מעורבותו ההולכת וגוברת. הכיסוי האינטנסיבי של בית המשפט, ולאו דווקא המהפכה החוקתית, הוא זה שגם מיצב אותו כמוסד בעל חשיבות.

שנית, אף כי נוטים לשכוח זאת, אנשים (למעט סטודנטים, כתבי משפט, עורכי דין ומרצים למשפטים) לא קוראים פסקי דין.⁷¹ המשמעות היא שהידע על אודות מערכת המשפט הוא לעולם מתווך באמצעות סוכנים שונים, לרבות התקשורת. המשפט הוא כמובן תופעה מורכבת, ולכן באופן בלתי נמנע קיים פער בין פסקי הדין והשפה המשפטית לבין האופן שבו אלה נתפסים בציבור הרחב שאינו בעל השכלה משפטית. אין בכך כדי לומר שאין ירידה באמון, שכן זו כמובן קיימת. אולם, ייתכן שקיים פער בין התפיסה הפופולרית את מערכת המשפט, שהיא זו שמביאה לירידה באמון, לבין התפיסה בקרב אנשי מקצוע.⁷²

69 אהרן גרבר ויונתן גבעתי "החוקרים: השופט לנדוי צדק, אמון הציבור במערכת המשפט קרס מאז המהפכה החוקתית" ישראל היום (6.12.2022), <http://bit.ly/3ZXsVts>.

70 לביקורת דומה על אי-הלימה בין תקופות של "התערבות שיפוטית בפוליטיקה" ובין ירידה באמון הציבור בבית המשפט, ראו Avital Siron, *An Activist Court? Reassessing the Decline In Trust In the Israeli Supreme Court*, 7 CURRENTS – BRIEFS ON CONTEMPORARY ISRAEL 2–3 (2023).

71 וניתן גם להטיל ספק במידת הקריאה של קבוצות אלה.
72 ראו, למשל, אורנית קרביץ "שאלה של אמון: תפיסת תרומתה של התקשורת לירידת אמון הציבור במערכת המשפט בישראל" *מסגרות* מדיה 7, 87 (2011); ענת בייך-לובוביץ' "מהו חלקה של התקשורת בשחיקת האמון במערכת המשפט?" *גלובס* (8.11.2019), <http://bit.ly/4eCHdpp>; ולדין תאורטי והשוואתי: ANGIOLETTA SPERTI, CONSTITUTIONAL COURTS, MEDIA AND PUBLIC OPINION (2023). לשינויים בתפיסה

אם יש בהסבר זה משום כוח הסברי, אז המסקנה היא לא שהמהפכה החוקתית הביאה לירידה באמון הציבור, אלא שהאופן שבו המהפכה החוקתית נתפסה בציבור הוא שהביא לירידה באמון.⁷³

באופן כללי יותר, הבעיה היא לא (רק) בבית המשפט, אלא בשיח מסוים כלפי בית המשפט, שסימן אותו כאויב או כמזוהה עם אליטות החותרות נגד רצון העם.⁷⁴ אכן, ברטוריקה הפופוליסטית, בתי משפט הופכים למטרה של מנהיגים ושל תנועות המתייחסים אליהם כאל מגבלות "אליטיסטיות" ל"רצון העם".⁷⁵ מחקר שבחן פעולות פופוליסטיות להחלשת העצמאות השיפוטית בטורקיה,

הציבורית של בית המשפט העליון, כפי שבאה לידי ביטוי בכיסוי התקשורת, ראו Sicron, לעיל ה"ש 70, בעמ' 4, וכן: Or Bassok, *Television Coverage of the Israeli Supreme Court 1968-1992: The Persistence of the Mythical Image*, 42 ISR. L. REV. 306 (2009); Or Bassok, *The Israeli Supreme Court's Mythical Image – A Death of a Thousand Sound Bites*, 23 MICH. ST. INT'L L. REV. 39 (2014).

לא מדובר בהבדל סמנטי, שכן יש לו השלכות לגבי דרכי פעולה אפשריות המעוניינות להביא לשיפור באמון הציבור. ראו, למשל, את הצעתו של פרופ' אליקים רובינשטיין לחזק את השקיפות של מערכת המשפט, אליקים רובינשטיין "הדרך להגברת אמון הציבור בבתי המשפט היא באמצעות שיח של שקיפות, יעילות וחיבור" גלובס (14.2.2022), <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001402094>.

ראו למשל אליקים רובינשטיין "כאשר במשך שנים מציגים גורמים פוליטיים את בית המשפט כאויב העם – לבסוף יש ציבור שיאמין" גלובס (10.11.2019), <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001306117>; יניב רוזנאי "מימין ומשמאל: האמון במערכת המשפט נמצא במשבר" המקום הכי חם בגיהנום (9.4.2019), <https://www.ha-makom.co.il/post-project-elections-law>. הסבר זה דומה לטעון ההסתה – חלק מהירידה באמון הציבור בבית המשפט מיוחסת להסתה נגדו שהגיעה בעיקר מצד הממשלות השונות בעשורים האחרונים. גרבר וגבעתי מתייחסים לטעון דומה, אותו הם מכתיבים כ"טעון הפופוליסטי". הם דוחים את הטעון משום שלטענתם כאשר בוחנים את רמת ההשכלה (ורמת השכלה היא מאפיין מובהק של מושפעות משיח פופוליסטי), רואים שהירידה באמון חלה גם אצל אלה בעלי תואר ראשון וגם אצל מי שאין ברשותו תואר ראשון. גם אם יש קשר מסוים בין השכלה לאמון ציבורי בבית המשפט, ספק רב בעינינו אם אפשר להסביר את האופן שבו שיח פופוליסטי משפיע על תפיסתו של בית המשפט באמצעות הפרמטר של תואר ראשון. ברור כי התמונה מורכבת בהרבה. אמון בבתי המשפט הוא אינטראקציה בין מאפיינים מוסדיים ומרכיבים אחרים הנוגעים לחינוך או לאוריינות. כך, למשל, נמצא כי אמון בבתי משפט תלוי באינטראקציה בין מודעות פוליטית ורמת הדמוקרטיה Aylin Aydın Çakır & Eser Şekercioğlu, *Public Confidence in the Judiciary: The Interaction between Political Awareness and Level of Democracy*, 23 DEMOCRATIZATION 634 (2016). לטענה כי התפיסה בדבר מערכת היחסים עצמאות שיפוטית, אחריות ואמון במערכת המשפט ממונתת על ידי חינוך וחשיפה תקשורתית ראו Garoupa & Magalhães, לעיל ה"ש 5.

ראו, למשל, CASS MUDDE & CRISTÓBAL ROVIRA KALTWASSER, *POPULISM: A VERY BRIEF INTRODUCTION* 116 (2017).

הונגריה ופולין מצא כי אלו גררו ירידה באמון הציבור בבתי המשפט. במיוחד, ירידה מובהקת נמצאה אצל אזרחים שהעדיפות הפוליטית שלהם רחוקה מהממשלה שהובילה בהצלחה התקפות על העצמאות השיפוטית.⁷⁶ לא רק זאת, אלא שמניפולציות על אמון הציבור לעיתים משמשות כלי פוליטי בידי משטרים פופוליסטים המציגים את בית המשפט כמושחת, לא יעיל ומנותק מהאינטרסים הציבוריים כדי ליצור נרטיב שלפיו רפורמות במערכת המשפט הכרחיות וטובות. כלומר, אותם פוליטיקאים מבקשים לבנות תמיכה ואמון בשלטון על גבי החלשת האמון הציבורי בבית המשפט לשם קידום רפורמות שיחלישו את העצמאות השיפוטית.⁷⁷

ראיה לכך שהמסגור קובע לא פחות מהתוכן אפשר למצוא בהיקף ההתנגדות הציבורית לרפורמה המשפטית – ההפיכה המשטרית – שעליה הוכרו בינואר 2023. אם, כטענת גרבר וגבעתי, המהפכה החוקתית הביאה למשבר אמון חסר תקדים, הן בפרספקטיבה ישראלית והן בפרספקטיבה השוואתית, היה אפשר לצפות שהתוכנית תזכה לתמיכה רבה בחברה הישראלית. אף על פי כן, התוכנית, שעיקרה היה ניסיון להסיג את המהפכה החוקתית, לצד שינוי שיטת בחירת השופטים, עוררה זעם רב ומחאה נרחבת – הגדולה ביותר שידעה מעודה.⁷⁸ גם הסקרים שנערכו בתקופה זו הראו כי הציבור, ברובו, בחר להתניעב לצדו של בית המשפט וזיהה את תוכנית הממשלה כמהלך שנועד לפגוע בעצמאות השיפוטית ובכוחה של הרשות השופטת.⁷⁹ אין זה אומר שלציבור הישראלי לא הייתה

⁷⁶ Pedro C. Magalhães & Nuno Garoupa, *Populist Governments, Judicial* ראו *Independence, and Public Trust*, 31 J. EUR. PUB. POL. 2748 (2024)

⁷⁷ Aleksandra Kubińska & Michiel Luining, *In (Our) Courts We Trust! Capturing the Dynamics of Trust and Distrust in the Constitutional Judiciary in Poland Under PiS Hybrid Rule*, ELR 2024(1) <https://www.boomportaal.nl/tijdschrift/ELR/ELR-D-24-00018>

⁷⁸ על המחאה נגד תוכנית הממשלה, ראו: Doron Schultze, *The Movement Against Democratic Backsliding in Israel*, 38 SOC. FORUM 896 (2023); Yaniv Roznai, *We the Fourth Branch? The People as an Institution Protecting Democracy*, in COMPARATIVE CONSTITUTIONAL LAW: REDEFINING THE FIELD 293 (Vicki Jackson & Madhav Khosla eds., 2024)

⁷⁹ ראו, למשל: משה כהן "סקר מעריב: יותר מתנגדים מתומכים בציבור לרפורמה המשפטית" **מעריב** (27.1.2023), <https://www.maariv.co.il/news/politics/Article-975868> (44% מהציבור מתנגדים לרפורמה המשפטית, לעומת 39% תומכים); "סקר: רוב הציבור בעד עצירת הרפורמה המשפטית וקיום הידברות", **מעריב** (12.2.2023), <https://www.maariv.co.il/news/politics/Article-980192> (50% מהמשיבים ציינו כי הם נגד הרפורמה המשפטית בעוד רק 28% השיבו כי הם בעד הרפורמה); אלון יקטר "סקר הזירה – רק 29% מהציבור תומך ברפורמה" **הזירה** (11.3.2023), <http://bit.ly/3TM1fUO> (29% מהנשאלים הביעו תמיכה ברפורמה לעומת 41% שהביעו התנגדות לתוכנית); אלון

ביקורת על בית המשפט, אלא, כאשר נאלץ לבחור, העדיף לשמר את כוחו של בית המשפט, לרבות את ההתעצמות בכוחו מאז המהפכה החוקתית. כל אלה מטילים ספק בתזה שלפיה המהפכה החוקתית היא הגורם הבלעדי לירידה באמון הציבור.

לסיכום חלק זה, אחת הטענות המקובלות בספרות – אותה כאמור איננו מקבלים באופן מוחלט אלא רק לצורך הדיון – היא שהמהפכה החוקתית (על כל פיתוחיה) מסבירה באופן חזק את הירידה באמון הציבור במערכת המשפט. נורמטיבית, ממצא זה אמור לעורר דאגה רבה בשל החשיבות של אמון ציבורי לתפקוד תקין ולגיטימציה של מערכת השפיטה. אולם, עד כמה עלינו לדאוג? בחלק הבא נטען כי למרות הירידה באמון הציבור, המסקנה הנורמטיבית ברורה פחות מכפי שניתן היה לסבור.

ד. כיצד לחשוב על הירידה באמון הציבור, או מבט אופטימי על הירידה?

ההנחה המפורשת בכל דיוני אמון הציבור היא, שירידה באמון מסמנת בעיה. אולם בעמדה זו יש כשל נטורליסטי. העובדה כי יש ירידה באמון הציבור בבית המשפט (אמירה תיאורית גרידא), לא מובילה בהכרח את המסקנה כי יש כאן בעיה. במילים אחרות, אפשר לטעון גם את הטענה ההפוכה. ירידה באמון, או למצער ירידה מסוימת באמון, אינה בהכרח בעייתית. מדוע?

רשויות השלטון אוצרות כוח רב מול תושבי המדינה. יש כמובן סיבות טובות למתן כוח זה ולהענקת המונופול על אלימות למדינה.⁸⁰ אולם, ברור כי כוח עלול להיות מנוצל לרעה וכי תושבי המדינה צריכים גם הם לפקח על האופנים שבהם המדינה (על כל רשויותיה, לרבות בתי המשפט) פועלת.⁸¹ רמות גבוהות מאוד של אמון ברשויות השלטון יכולות אפוא להעיד דווקא על בעיה הפוכה, של חוסר ביקורתיות מספקת. לפיכך, חברה דמוקרטית בריאה היא חברה שמביעה אמון במוסדותיה, אולם אמון מוגבל, שכן אמון גבוה עלול לשקף היעדר חשדנות

יקטר "ככל שהציבור מעמיק ברפורמה, ככה גדלה ההתנגדות שלו אליה" הזירה (3.4.2023), <http://bit.ly/3ThoUw9> (28% תומכים לעומת 48% מתנגדים); מכון אקורד, יחס הציבור כלפי הרפורמה המשפטית והחלטת בג"ץ על חקיקת ביטול עילת הסבירות ספטמבר 2023 (מרבית מהציבור מתנגד לרפורמה המשפטית, כשליש מהציבור תומכים ברפורמה), <http://bit.ly/4kbqCdr>.

Avihay Dorfman & Alon Harel, *The Case Against Privatization*, 41 PHIL. & PUB. AFF. 67 (2013). 80

Tom Gerald Day, *Designing the Democracy-Defending Citizen*, 6 CONST. STUD. 189 (2020). ראו גם Roznai, *We the Fourth Branch?*, לעיל ה"ש 78. 81

בריאה כלפי אופן השימוש בכוח המדינתי.⁸² כלומר, אמון מוגבל הוא לא בהכרח בעיה. כך, למשל, דווקא האמון הגבוה מאוד שלו זכה בית המשפט העליון בשנות השמונים והתשעים של המאה העשרים עלול להתברר כלא ראוי. באופן דומה, האמון הגבוה שלו זוכה צה"ל יכול לזכות ביחס של פליאה, בוודאי אחרי שבעה באוקטובר.

כמו כן, אמון מוגבל ברשויות המדינה עשוי להצביע על אזרחים מודעים, מתוחכמים וביקורתיים יותר. תהליכים רבים שהתרחשו לקראת סוף המאה העשרים מעידים כי הציבור הישראלי כיום מודע הרבה יותר לנעשה במסדרונות השלטון מאשר פעם. ההתפכחות בעקבות מלחמת יום הכיפורים; משברים כלכליים; פרשיות שחיתות; פלורליזם תקשורתי; ריבוי מקורות מידע; כניסתן של הרשתות החברתיות; הנגישות הגדולה למידע ועוד, הביאו לזרימה של מידע רב ביותר מבעבר, לרבות מידע על הרשות השופטת. במילים אחרות, ייתכן שאמון הציבור הגבוה מאוד שלו זכתה מערכת המשפט נבע, בין היתר, מכך שלרבים הייתה ידיעה מוגבלת על הנעשה במסדרונות בתי המשפט. בוודאי פסקי דין לא זכו לתשומת לב כפי שהם זוכים לה היום, כשם שמאבקים סביב זהות השופטים לא היו נחלת הכלל בעשורים הראשונים של המדינה. אם כן, הירידה באמון הציבור היא לא רק תוצאה של פסק דין כזה או אחר, אלא של תשומת הלב המוגברת שלה זוכה מערכת המשפט וזמינות המידע על אודותיה. מובן שחלק ממידע זה הוא מסולף ומעוות ותורם להבנה חלקית או שגויה של מערכת המשפט.

בכל אלה אין כמובן כדי לומר שאמון הציבור אינו הכרחי, אך יש פער בין האמירה שאמון הציבור הוא הכרחי לבין קביעה כמה אמון הוא הכרחי. מובן שיש רף מסוים שתחתיו חוסר אמון עלול לייצר בעיות ממשיות, אולם מהו אותו רף? 50%? 60%? 70%? על כך תהיה כמובן מחלוקת.

הסתכלות אחרת על הירידה באמון הציבור ממקמת את התמורות בישראל בהקשר מקומי וגלובלי עמוק יותר, שלא קשור רק לשאלה מהם התוצרים של

82 ראו, למשל, Tess M.S. Neal, Ellie Shockley & Olivier Schilke, *The "Dark Side" of Institutional Trust*, in INTERDISCIPLINARY PERSPECTIVES ON TRUST: TOWARDS THEORETICAL AND METHODOLOGICAL INTEGRATION 177, 178–179 (Ellie Shockley, Tess M. S. Neal, Lisa M. PytlikZillig, Brian H. Bornstein, eds., 2016): "[...] there may also be detrimental consequences to consider for institutional trust that is uncalibrated in the 'too high' direction [...] specifically, trust is not beneficial for trustees when a trusted institution actually behaves in untrustworthy ways. [...] when trust is uncalibrated to the context and people trust an institution too much, negative consequences may emerge. For instance, when people's trust is high, they are less likely to think critically, less likely to question assumptions, and are more susceptible to the 'halo effect' and stereotyping".

בית המשפט העליון הישראלי. הירידה באמון הציבור אינה ייחודית רק למערכת המשפט, אלא משותפת כמעט לכל המוסדות השלטוניים, לא רק ישראל, אלא במקומות אחרים בעולם.⁸³ בבואנו לנתח את הסיבות לירידה באמון, חשוב לבחון אילו גורמים יכולים להסביר תופעה זו ואילו לא. לאור זאת, ברור כי אי אפשר לתלות את ירידת האמון, למשל, במשטרה, בכנסת או בממשלה, בגורמים כמו אקטיביזם שיפוטי, רטוריקה שיפוטית (למשל "הכל שפיט"), הרחבת זכות העמידה, או במעורבות יתר בסוגיות פוליטיות. לפיכך, אף שייתכן מאוד שאקטיביזם שיפוטי מסביר חלק מהירידה באמון, מסקנה סבירה נוספת היא שיש סיבות עומק אקסוגניות משותפות לכלל המוסדות השלטוניים שבכוחן להסביר את ירידת האמון. הסיבות הללו עשויות להיות קשורות לתהליכים חברתיים ופוליטיים רחבים יותר. חשוב כאן לציין כי על אף ירידת האמון בבית המשפט, עדיין אמון ציבורי זה גבוה משמעותית מאשר אמון הציבור במוסדות השלטוניים הפוליטיים – הכנסת, הממשלה והמפלגות הפוליטיות.⁸⁴

גם בהיבט הגלובלי, בית המשפט העליון הישראלי אינו חריג ברמת האמון שהציבור רוחש לו. אדרבה, נראה כי הרמה הגבוהה של האמון שלה זכה בית המשפט העליון בסוף שנות השמונים היא החריגה.⁸⁵ חשוב לבחון את הטענות הנפוצות בהקשר זה. כזכור, אחת הטענות הנפוצות כלפי בית המשפט העליון בישראל היא שהוא ייחודי ברמת האקטיביזם והמעורבות שלו בסוגיות אשר צריכות להיות מוכרעות אצל רשויות אחרות,⁸⁶ וכאמור כי כל אלה תורמים

⁸³ ענבי, קפלן וספוז'ניקוב מדד הדמוקרטיה 2023, לעיל ה"ש 4. למשל בארה"ב, ראו Pew Research Center: Public Trust in Government: 1958–2024. <http://bit.ly/44n5Zq8>. ירידה זו קיימת גם במדינות אחרות. ראו בן-אוליאל, לעיל ה"ש 5.

⁸⁴ ראו, למשל סיון חילאי "הכי נמוך זה 20 שנה: שפל באמון הציבור בכנסת ובמפלגות – וגם בבית המשפט העליון" Ynet (15.1.2023), <http://bit.ly/4loWvA8> ("רמת האמון בבית המשפט העליון עומדת על 42%, ורק ל-18% מהישראלים יש אמון בכנסת ול-9% במפלגות"); ורחיה "מדד הדמוקרטיה", לעיל ה"ש 42: "והאמון בבית המשפט העליון עמד על 42.5%. במקביל האמון בממשלה ירד מ-28% ל-23% והאמון בכנסת ירד מ-23% ל-19%"; יצחק זמיר "הפוך לוין, האמון הציבורי בבית המשפט העליון גבוה בהרבה מאשר האמון בממשלה" הארץ (26.1.2023), <http://bit.ly/4lhn36I> ("מתברר כי באופן עקבי, שנה אחר שנה, רמת האמון הציבורי בבית המשפט העליון גבוהה באופן יחסי, ואפילו גבוהה מאוד. הוא ניצב באופן קבוע בראש הסולם של מדד האמון: במקום השלישי אחרי צה"ל ונשיא המדינה. ואילו מוסדות נמצאים בתחתית הסולם? במקומות האחרונים ניצבות המפלגות, הכנסת והממשלה").

⁸⁵ גרבר וגבעתי מסכימים עם ממצא זה. גם לשיטתם, בשנת 1991 בית המשפט העליון הישראלי זכה למידה הגבוהה ביותר של אמון בקרב סקר של ארבעים מדינות. גרבר וגבעתי, לעיל ה"ש 1, בעמ' 40.

⁸⁶ הדוגמאות הידועות ביותר הן: Robert H. Bork, Coercing Virtue – The Worldwide Rule of Judges 111 (2003); רוברט בורק "השופט, החרב והארנק" תכלת

לירידה באמון הציבור. הבעיה בטיעון גנרי זה היא שהוא נעדר היבט השוואתי. אם, למשל, נראה כי רמת האמון שלה זוכה בית המשפט העליון דומה פחות או יותר למקביליו במקומות אחרים, אפשר יהיה לטעון לכל הפחות שהמצב בישראל אינו אנומלי. במקרה כזה, הירידה באמון לא בהכרח קשור להיבט כזה או אחר של פסיקותיו.

ואכן, מידת האמון שלה זוכה בית המשפט העליון בישראל אינה שונה באופן דרמטי מבתי משפט עליונים רבים אחרים. כך, למשל, לפי דוח האמון של ה-OECD לשנת 2023, הממוצע במדינות ה-OECD של אמון הציבור בבתי המשפט ובמערכת המשפט עמד על 87.54%⁸⁷ הטבלה הבאה מציגה את אחוזי האמון בבתי המשפט ובמערכת המשפט במדינות שונות:

מדינה	אמון בבתי המשפט ובמערכת המשפט
OECD	54.09%
נורבגיה	77.45%
דנמרק	75.39%
פינלנד	74.02%
הולנד	72.17%
לוקסמבורג	69.75%
שווייץ	69.06%
אירלנד	68.93%
שבדיה	63.54%
קנדה	62.46%
בריטניה	62.24%
אסטוניה	61.76%
ניו זילנד	59.72%

27, 146 (התשס"ז); Richard A. Posner, *Enlightened Despot*, THE NEW REPUBLIC (2007.4.23); וראו הלל סומר "ריצ'רד פוזנר על אהרן ברק: 'דברים שרואים משם לא רואים מכאן'?" הפרקליט מט 523 (2008). ולתגובה: ברק מדינה "ארבעה מיתוסים על ביקורת שיפוטית (בתגובה על מאמרי הביקורת של רוברט בורק וריצ'רד פוזנר על האקטיביזם השיפוטי של אהרן ברק)" דין ודברים ג 399 (התשס"ח); Barak Medina, *Four Myths of Judicial Review: A Response to Richard Posner's Critique of Aharon Barak's Judicial Activism*, 49 HAR. INT'L L. J. ONLINE 1 (2008).

OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results, <http://bit.ly/41318QH>.

מדינה	אמון בבתי המשפט ובמערכת המשפט
אוסטרליה	58.64%
גרמניה	57.56%
בלגיה	53.24%
מקסיקו	52.57%
צ'כיה	50.02%
צרפת	49.94%
לטביה	48.36%
איסלנד	47.93%
יוון	47.05%
ספרד	45.11%
פורטוגל	44.92%
קוסטה ריקה	44.10%
איטליה	42.51%
סלובניה	41.07%
דרום קוריאה	33.48%
קולומביה	32.92%
סלובקיה	31.41%
צ'ילה	25.43%

אם ניקח את מדד אמון הציבור הממוצע של בית המשפט העליון לשנת 2023 בסקר של המכון לחירות ואחריות – אמון הציבור עמד על 43% (בשלושה חודשי השיא עמד על 48%),⁸⁸ שהוא יותר מהאמון שזכו בתי המשפט בחלק ממדינות ה-OECD, ובהן איטליה, סלובניה, דרום קוריאה, קולומביה, סלובקיה וצ'ילה. כלומר, ישנם בתי משפט הנהנים מרמה גבוהה יחסית של אמון הציבור בהשוואה לישראל, אך ישנם בתי משפט אחרים הזוכים לרמת אמון נמוכה יותר או דומה.⁸⁹ נתונים אלה מחזקים את הטענה כי המצב בישראל אינו חריג בהשוואה

בינלאומית, וכי הירידה באמון הציבור אינה תופעה ייחודית למערכת המשפט

⁸⁸ ראו באתר המכון: <http://bit.ly/3G4NjIL>.

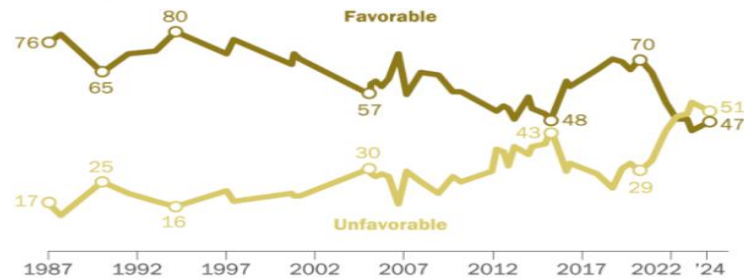
⁸⁹ Adam Shinar, *Accidental Constitutionalism: The Political Foundations and Implications of Constitution-Making in Israel*, in THE SOCIAL AND POLITICAL FOUNDATIONS OF CONSTITUTIONS 207 (Denis Galligan & Mila Versteeg eds., 2013). (וההפניות שם).

הישראלית.

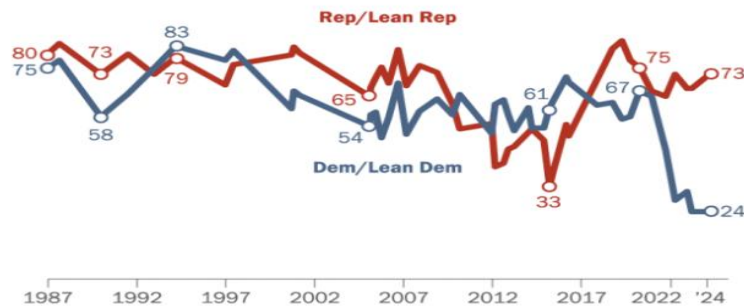
בארצות הברית, שאליה ישראלים נוהגים פעמים רבות להשוות את ישראל, אפשר לראות ירידה עקיבה בשנים האחרונות באמון שהציבור רוחש לבית המשפט העליון. בסקר של מכון הסקרים "גאלופ" משנת 2020, נמצא כי בית המשפט העליון האמריקאי נהנה מ-53% תמיכה, רק אחוז אחד גבוה יותר מאשר בישראל באותה שנה, כאשר נתון זה משקף ירידה בהשוואה לשנת 2002, שאז נהנה בית המשפט העליון של ארצות הברית מ-62% תמיכה.⁹⁰ כיום, עם זאת, בית המשפט זוכה ל-47% תמיכה לפי מכון המחקר Pew, וגם שם יש פיצול חד בין הדמוקרטים לבין הרפובליקנים, כמודגם גרף הבא:⁹¹

Favorable views of Supreme Court edge up from 2023 but are still close to historic low

% who say they have a(n) ____ opinion of the Supreme Court



% who say they have a **favorable** opinion of the Supreme Court



Gallup Polls: Supreme Court, <http://bit.ly/4ey8IR8>

90

Joseph Copeland, *Favorable views of Supreme Court Remain Near Historic low*, PEW RESEARCH CENTER (August 8, 2024), <http://bit.ly/417dasz>. יש לצין שלתוצאה דומה הגיע מכון הסקרים Gallup בסקר משנת 2022, <http://bit.ly/3Tj2GKf>, כאשר שנה לאחר מכן היקף האמון נסוג לשיא שלילי של 41%, <http://bit.ly/3140Z0Z>.

91

ממצאים אלה מספקים תובנות חשובות לדיון בישראל. נתון זה גם הוא מענה לתומכי הרפורמה, שסבורים שהירידה באמון הציבור נובעת משיטת בחירת השופטים, ושם רק נעבור לשיטה פוליטית יותר, רמת האמון תעלה. ואולם, כפי שהנתונים מארצות הברית ממחישים, דומה כי דווקא הפוליטיזציה שאותה עובר בית המשפט העליון רק מעמיקה את רמת אי-האמון סביבו.⁹² יש לכך חשיבות רבה ביחס לרפורמה שביקשה לשנות את הליך בחירת השופטים באופן כזה שיישלט על ידי הקואליציה.⁹³ לרפורמה זו, ככל הנראה, הייתה השפעה שלילית משמעותית על אמון הציבור.⁹⁴ ממחקרים עולה שבמדינות שבהן בחירת השופטים היא פוליטית-מפלגתית, לציבור יש פחות אמון בבתי המשפט,⁹⁵ וכן שקיימת קורלציה בין אמון במערכת המשפט ותפיסת העצמאות השיפוטית על ידי האזרחים.⁹⁶

לסיכום נקודה זו, ירידה באמון היא עובדה קיימת. אבל הסיבות לירידה באמון אינן פשוטות. כך, משום שכלל מוסדות השלטון סובלים מירידה באמון, ואי אפשר לייחס ירידה זו למאפיינים שיפוטיים בלבד; וכך, משום שגם אם מתמקדים בבית המשפט העליון הירידה נצפית גם אצל מצביעי ימין וגם אצל מצביעי שמאל (אם כי בשיעורים שונים), שציפיותיהם שונות. ירידה באמון יכולה להיות מוסברת על ידי אלה שסבורים שבית המשפט מתערב יותר על

⁹² לחיזוק טענה זו בהקשר של בתי משפט חוקתיים באירופה, ראו יניב רוזנאי "אין אמון בלי עצמאות השופטים" **ישראל היום** (4.5.2020), <http://bit.ly/44Pvj71>, המסתמך על מאמרם של Rosa M. Navarrete & Pablo Castillo-Ortiz, *Constitutional Courts and Citizens' Perceptions of Judicial Systems in Europe*, 18 COMP. EUR. POL. 128 (2020).

⁹³ ראו Guy Lurie, *The Attempt to Capture the Courts in Israel*, 56 ISR. L. REV. 456 (2023).

⁹⁴ יניב רוזנאי "מהפכה אנטי-חוקתית" N12 (21.1.2023), <http://bit.ly/3TOkRYj> ("לפי טיעון זה [השבת אמון הציבור], המעורבות ההולכת וגדלה של בית המשפט בפסילת חוקים או בסוגיות פוליטיות, גררה ירידה חדה באמון הציבור בשלושת העשורים האחרונים. מעבר לכך שרמת האמון כיום בבית המשפט העליון דומה לדמוקרטיה מערבית אחרות, מערכת המשפט זוכה לאמון ציבורי הגבוה באופן משמעותי מזה של הגופים הפוליטיים. אם האמון הציבורי בפוליטיקאים הוא כמחצית משיעור האמון בבית המשפט, כיצד פוליטיזציה של מערכת המשפט יגביר את האמון? ואכן, מחקרים שמראים כי דווקא במדינות עם בתי משפט שבהם שופטים שמונו פוליטית, יש לאזרחים תפיסה מצומצמת של מערכת המשפט בכללותה במדדי עצמאות שיפוטית והוגנות משפטית. כלומר, הפוליטיזציה של מערכת המשפט רק תחליש עוד יותר את האמון הציבורי בה").

⁹⁵ Benesh, לעיל ה"ש 31, בעמ' 704.

⁹⁶ למשל, FRANS VAN DIJK, PERCEPTIONS OF THE INDEPENDENCE OF JUDGES IN EUROPE – CONGRUENCE OF SOCIETY AND JUDICIARY 77–92 (2021); ראו גם Magalhães &

Garoupa, *Populist Governments*, לעיל ה"ש 76.

המידה (נקרא להם אנשים התומכים בריסון שיפוטי). לעומתם, ישנם אלה המאוכזבים שבית המשפט לא מתערב יותר, בין אם מדובר בימנים (למשל בהתנתקות) או בשמאלנים שהיו רוצים לראות התערבות גדולה יותר. לצד זאת, גם מעניין לציין כי לצד הירידה הנטענת באמון, עדיין יש רוב המעוניין להגן על בית המשפט. כך, מסקר משנת 2020 עולה כי 67% מהישראלים סבורים שיש לחזק את מערכת המשפט ורק 33% סבורים שיש להגביל אותה.⁹⁷ וכאמור, את התמיכה הגדולה במערכת המשפט בכלל ובבית המשפט העליון בפרט ראינו אך לאחרונה במחאה נגד הרפורמה המשפטית. לבסוף, אף כי אפשר לטעון שקצב הירידה באמון חריף יותר בישראל בהשוואה למקומות אחרים, הרי שנראה שרמת האמון בבית המשפט מתייצבת בשנים האחרונות. רמה זו דומה לרמת האמון בבתי משפט עליונים במדינות אחרות.

לפיכך, טענתנו היא שגם אם מקבלים את הירידה באמון כעובדה, הקפיצה מנתון זה לטיעון שבית המשפט מתערב יותר מדי היא בעייתית. טענות כמו: "בית המשפט הוא סניף של מרצ", כפי שנטען לעיתים, בית המשפט לוקה בעודף אקטיביזם, או בית המשפט מקבל הכרעות שצריכות להתקבל ברשויות האחרות, הן קפיצות כוללניות. ברור שחלק מהירידה באמון נובעת מסיבות אלה, אולם בוודאי לא כולה, ולפחות בשלב זה אין לנו נתונים ספציפיים יותר שבכוחם להסביר את סיבות העומק לירידה, במיוחד כאשר ירידה נצפית במוסדות שלטוניים רבים אחרים, דבר המרמז על תופעה רחבה יותר הקשורה בתפיסות ציבוריות כלפי מוסדות שלטון באופן כללי.

ה. אמון הציבור חשוב, אבל זה לא הדבר היחיד שחשוב

נניח שבית המשפט היה יודע, מראש, אלו החלטות יישאו חן בעיני הציבור ואלו מהלכים יזכו לאמון רב יותר. האם, בשל סיבה זו, עליו לפעול באופן המקדם את אמון הציבור ולהחליט בצורה מסוימת או לקיים הליכים בצורה מסוימת? תשובתנו היא לא בהכרח. אם למשל אמון הציבור מבוסס על יושרה אישית של שופטים, המתבטאת בהימנעות מניגוד עניינים, בהיעדר שחיתות, בניהול הליך הוגן ושוויוני, ביעילות וגישה פתוחה לכל תיק. קשה לחלוק על כך ששופטים צריכים לפעול בצורה זו. אבל נניח שעבור אחרים התשובה לשאלה אם יש להם אמון או לא בבית המשפט מתבססת על מידת ההתאמה בין תפיסות העולם הפרטיות שלהם לבין אלו הבאות לידי ביטוי בבית המשפט. במקרה כזה כלל לא בטוח שהיינו רוצים שבית המשפט יפסוק לפי מה שרוב הציבור חושב.

⁹⁷ נתי יפת "בניגוד לטענת נתניהו, רוב העם לא איתו" זמן ישראל (27.5.2020), <https://www.zman.co.il/114441>.

אדרבה, אמון בבית המשפט יכול להיות גם תוצאה מכך שבית המשפט מקבל החלטות שלא נושאות חן בעיני הציבור משום שמבחינה משפטית אלה החלטות נכונות, גם אם לא פופולריות, אבל הציבור מבין אותן כנובעות מעקרון שלטון החוק, הגם שאולי אינו מסכים איתן.⁹⁸

כך, למשל, הבה נניח כי כליאת אדם ללא משפט היא דבר מגונה שיש להימנע ממנו. עוד נניח כי רוב הציבור בישראל תומך בכליאתם של מבקשי מקלט עד גירושם מהארץ, גם אם גירושם אינו צפוי בזמן הקרוב. נניח גם כי החלטה ברוח זו הייתה מעלה את רמת האמון בבית המשפט. האם מכך נובע כי בית משפט צריך לאשר כליאה זו? לדידנו, התשובה שלילית. בית המשפט צריך לאשר או לפסול את המדיניות על בסיס מיטב הבנתו ופרשנותו את הדין. השאלה אם החלטה כזו או אחרת תישא חן בעיני הציבור ותתרום לאמון הציבור בבית המשפט אינה רלוונטית, ואף חוטאת לתכליתו של בית המשפט, עליו אין מרות וזולת מרותו של הדין.⁹⁹

ניתן להכליל נקודה זו. בית משפט שמגן על זכויות אדם של מיעוטים מפני כוחו של הרוב ימצא עצמו לא פעם סוטה מעמדות הרוב, סטייה שעלולה להקים עליו קול זעקה והבעת אי-אמון. כך לגבי הגנה על מבקשי מקלט, הגנה על פלסטינים, הגנה על אסירים, ועוד. ייתכן שהכרעות נגד קבוצות אלה (ודוק, איננו טוענים שבית המשפט העליון אכן מגן על קבוצות אלה ברמה אופטימלית), תעלינה את קרנו של בית המשפט ותזכינה אותו באמון רב יותר. אבל תפקידו של בית משפט, כאמור, אינו להיות מוסד "פופולרי" אלא לפסוק בהתאם לדין.

כפי שטענו לעיל, ייתכן מאוד שחלק מהירידה באמון הציבור לא נובעת מכך שבית המשפט פוסק בניגוד לדין, אלא מכך שפרשנות הדין של בית המשפט לא תואמת את פרשנות הדין של המשיבים לסקר. איננו טוענים שבית המשפט צריך להיות מנותק מההקשר החברתי או

⁹⁸ ראו התייחסות לסוגיות אלה אצל: Cass R. Sunstein, *If People Would Be Outraged by Their Rulings, Should Judges Care?*, 60 STAN. L. REV. 155 (2007); Andrew B. Coan, *Well, Should They – A Response to If People Would Be Outraged by Their Rulings, Should Judges Care?* 60 STAN. L. REV. 213 (2007).

⁹⁹ ס' 2 לחוק-יסוד: השפיטה. וראו גם יורם דנציגר "השופטים אינם מכריעים בהתאם לציפיות דעת הקהל" גלובס (5.2.2022), <http://bit.ly/3ZWrvWq> ("הרשות השופטת חייבת להמשיך ולפעול כדי להיות ראויה להערכת ולאמון הציבור, אך אל לשופטיה להיות מושפעים מציפיות הציבור או מדעת הקהל בבואם להכריע בהליכים המתנהלים בפניהם. אף אם פסקי דין כאלו או אחרים עלולים להפחית את מידת האמון של חלקים בציבור ברשות השופטת, השופטים לא יכולים להימנע מליתם. רשות שופטת מקצועית, עצמאית וא-פוליטית אמורה לפסוק על פי הדין, ללא מורא וללא משוא פנים, אף אם פסיקותיה לא תמיד יישאו חן בעיני הציבור או חלקו").

הפוליטי. ראוי שבית המשפט ינקוט גישה קשובה וישים לב, בביקורת שיפוטית, גם להקשר הפוליטי של אכיפה חוקתית.¹⁰⁰ לשם כך יש להכיר במגבלות פרגמטיות או במגבלות הנובעות מהצורך לנקוט זהירות בהפעלת ביקורת שיפוטית חזקה (והכרה באלו יכולה לבוא, למשל, בצורה של ניסוח סעדים רכים).¹⁰¹ אולם, אנו טוענים כי, באופן אידיאלי, על השופטים להגיע להחלטה הנכונה חוקתית, גם אם לשיטתם, התוצאה תהא פגיעה באמון הציבור.¹⁰² כפי שציין השופט מזוז בראיון עיתונאי לאחר פרישתו מבית המשפט העליון:

”אם בית המשפט יתחיל להתאים את הפסיקה שלו לתגובות כאלה ואחרות – זו הרמת ידיים. תראה, אני לא בעד אקטיביזם שיפוטי. אני חושב שדברים שהם מדיניות ביטחונית, מדינית, חברתית, כלכלית – בעיקרון צריך לכבד את עמדת הממשלה או הכנסת. אבל כאשר מדובר בעניין משפטי מובהק, זו חובה של מערכת המשפט להתערב. התפקיד העיקרי של בית משפט העליון הוא להגן על זכויות אדם.”¹⁰³

ונקודה אחרונה. פעמים רבות נטען שהירידה באמון בבית המשפט נובעת משחיקתן של דוקטרינות זכות העמידה והשפיטות שהפכו את בית המשפט לשחקן פוליטי המכריע בעתירות ציבוריות.¹⁰⁴ אין ביכולתנו לשלול טענה זו. עם זאת, יש לזכור שחלק גדול מההכרעות של בית המשפט לטובת מיעוטים (למשל פסקי הדין בעניין מבקשי מקלט או פלסטינים), כלל לא מערבות דוקטרינות אלה. אלו הן סוג העתירות שבית המשפט היה נכון לדון בהן גם לפני שחיקת זכות העמידה והשפיטות, שכן הן מערבות עותרים אינדיבידואליים שזכויותיהם

100 בסוף, האפשרות של התעלמות מפסיקת בית המשפט או אי-ציות לה היא מגבלה על כוחו ועל מרחב שיקול דעת בית המשפט. ראו SHAI DOTHAN, REPUTATION AND JUDICIAL TACTICS – A THEORY OF NATIONAL AND INSTITUTIONAL COURTS 62 (2014).

101 ראו, למשל, Roni Mann, *Non-Ideal Theory of Constitutional Adjudication*, 7 GLOB. CONST. 14 (2018); ROSALIND DIXON, *RESPONSIVE JUDICIAL REVIEW: DEMOCRACY AND DYSFUNCTION IN THE MODERN AGE* (2023).

102 באופן דומה, על בתי המשפט לקבל את ההחלטה המשקפת את הדין הנכון גם אם הדבר עשוי לגרום תגובת-נגד פוליטית. ראו Yaniv Roznai, *Who Will Save the Redheads? Towards an Anti-Bully Theory of Judicial Review and Protection of Democracy*, 29 WM. & MARY BILL RTS. J. 327 (2020).

103 גידיו וייץ “מני מזוז הדהים את כולם כשפרש מהעליון. כעת הוא מוכן לספר מדוע” הארץ (23.12.2021), <http://bit.ly/4kgZrOk>.

104 ראו, למשל, יהושע (שוקי) שגב “דברים בזכותה של זכות העמידה המסורתית” הפרקליט מח 499 (התשס”ו).

האישיות נפגעות.

גם בהקשר זה, ראוי להבחין בין הערכאות הדיוניות לבין בית המשפט העליון. כך, למשל, הביקורת על שחיקת זכות העמידה או השפיטות רלוונטית בעיקר לפסיקת בג"ץ, בעוד פסיקתן של ערכאות דיוניות עלולה לעורר ביקורת אף היא. כך, לדוגמה, לעיתים החלטות כאלה או אחרות על הארכות או שחרור מעצר, הרשעה או זיכוי, גזירת עונש גבוה או נמוך, מעוררות מחלוקות עזות בציבור. אולם גם כאן הציפייה היא שבית המשפט יפסוק לפי הדין, כמיטב הכרתו, תוך התעלמות מרחשי הציבור.

לפיכך, נראה לנו כי גם אם פסיקות מסוימות עלולות להפחית את מידת האמון בבית המשפט, אין זה אומר שבית המשפט צריך להימנע מליתן. אדרבה, אנחנו רוצים שפסקי הדין ישקפו את הדין הנכון, גם אם התוצאה היא ירידה באמון הציבור.

ו. סיכום

אין זה מפתיע כי שאלת אמון הציבור במערכת המשפט מעסיקה שופטים, אקדמאים, ואת הציבור הרחב. כמערכת שאכן אין לצידה חרב וארנק, הצורך של מערכת המשפט לייצר ולשמר לגיטימציה הוא קריטי. בשנים האחרונות מתקיים שיח ער בישראל סביב הירידה ברמת אמון הציבור במערכת המשפט. שיח זה מעורר, אגב אורחא, גם שאלות חשובות לגבי היקף מעורבותו של בית המשפט בסוגיות שנתפסות פוליטיות.

אכן, סוגיית אמון הציבור במערכת המשפט היא מן החשובות לשיח הדמוקרטי. אולם, כפי שהראינו במאמר זה, יש לבחון אותה במשקפיים זהירים, מורכבים ונטולי פשטנות. לא כל ירידה באמון הציבור מעידה על כשל של המערכת, ולא כל שיפור במדדים משקף הצלחה מוסדית. יתרה מזאת, עיסוק מופרז במדדי אמון – בייחוד כאשר אלה חסרים הגדרה, הבחנה ומתודולוגיה קפדנית – עלול להחטיא את הדיון הציבורי והמשפטי, ולהפוך שיח ביקורתי חשוב לכלי ניגוח פוליטי. כמו כן, כריכת שאלת האמון בשאלת פעולתו של בית המשפט, אף שהיא מובנת, אינה תמיד מועילה. יש לבחון קשר זה באופן ביקורתי. טענתנו היא שמחמת הקשיים בהבנת משמעות המושג אמון, בשל ההשפעות האקסוגניות על רמת האמון, ולאור ההקשרים המקומיים והגלובליים, כריכת סוגיית אמון הציבור בהערכת תפקודו של בית המשפט אינה פרודוקטיבית. אין היא מבהירה או מסייעת בקידום התשובות לשאלות החשובות הנוגעות לתפקודו ותפקידו של בית המשפט העליון.

ירידת האמון היא, כאמור, תופעה שאי אפשר להתכחש אליה. אולם, משמעותה של ירידה זו רחוקה מלהיות ברורה מאליה. הקפיצה בין אבחון הירידה לבין הצעות נורמטיביות לריפוייה היא מוקשית. יתרה מזאת, היא עלולה לפגוע ביכולתו של בית המשפט לשפוט בהתאם לדין, שכן אין זה מתפקידו של בית המשפט – העליון או כל ערכאה שיפוטית שאין לגביה מרות פרט לדין – לעצב את פסיקותיו לפי מדדי אמון משתנים. להפך, חובתו לשקף את שלטון החוק, גם כאשר הדבר כרוך במחיר תודעתי או תדמיתי.

מעבר לשיקולים אלה, הצענו גם מבט מעט אופטימי או לפחות מפוכח על חלק מהירידה באמון: לעיתים אין מדובר בכשל של המערכת, אלא דווקא בסימן לחברה אזרחית ביקורתית, מעורבת ובעלת דרישות כלפי הרשויות. זו עשויה להיות לא רק עדות לחולשה דמוקרטית, אלא בעיקר לבשלות אזרחית.

לבסוף, הזהרנו מפני פוליטיזציה של מושג האמון. אמון הציבור אינו רק אובייקט למדידה – הוא גם אובייקט למניפולציה. משטרים פופוליסטיים עשויים להפעיל אסטרטגיות שמטרתן לערער את האמון דווקא כדי להחליש את הרשות השופטת. זו בדיוק הסיבה שבגללה עלינו, כחוקרים, שופטים ואזרחים, לבחון את סוגיית האמון בזהירות מרבית: להבדיל בין ביקורת עניינית לשיח מסית, בין ירידה מדאגה לירידה לגיטימית, ובעיקר ראוי לדון בטענות נגד בית המשפט לגופן.