

המאבק על עצמאות הרשות השופטת ברשות הפלסטינית

חיים זנדברג*

- א. מבוא
- ב. הרשות השופטת ברש"פ – רקע היסטורי ונורמטיבי
1. היומרה להקים רשות פלסטינית דמוקרטית
 2. המורשת השיפוטית שקדמה לרש"פ
 3. הרשות השופטת ברש"פ
 4. הרש"פ והרשות השופטת לאחר השתלטות החמאס על עזה
- ג. מאבק העצמאות של הרשות השופטת בתקופת מחמוד עבאס – הלכה למעשה
1. סיומה העגום של כהונת הנשיא אל-צוראני (2005)
 2. תקופת אבו־שראר הראשונה – בית המשפט בשירות הנשיא (2005–2009)
 3. תקופת פריד ג'לאד: השקט שלפני הסערה (2009–2014)
 4. עלייתו ונפילתו של עלי מהנא: קרב חזיתי (2014–2016)
 5. מאבקי העצמאות של סמי צרצור (2016)
 6. המחלוקת בדבר מטרת ההקמה של בית המשפט החוקתי
 7. תקופת עמאד סלים סעד והועדה לפיתוח מגזר המשפט (2016–2019)
 8. יום נקם ושילם – החלפת מועצת השופטים העליונה והוצאת בכירי השופטים לגמלאות (2019–2021)
 9. הקמת מועצה שיפוטית קבועה חדשה והקמת בתי משפט מינהליים (2021)
 10. ההשתלטות על בית המשפט החוקתי (2016–2023)
- ד. סיכום.

* פרופסור חבר, הפקולטה למשפטים ע"ש חיים שטריקס, המסלול האקדמי של המכללה למנהל. אני מבקש להודות לשופט בדימוס יצחק זמיר, לשופט בדימוס אליקים רובינשטיין, לפרופ' שמעון שטרית, לפרופ' סוזי נבות ולעו"ד חן אבידוב על שהואילו לקרוא טיוטות מוקדמות של המאמר ולהעביר לי הערות מחכימות. כמו כן אני מודה לקוראים האנונימיים של המאמר על הערות מועילות. האחריות לכתוב היא שלי.

א. מבוא

בדברי הפרידה שכתב שופט בית המשפט העליון מנחם (מני) מזוז ערב פרישתו המוקדמת לגמלאות הובעה דאגה לעצמאותה של מערכת המשפט בישראל:¹

”מזה זמן, כולל בימים אלה ממש, אנו מצויים בתקופה של עימות ושל התלהמות ביקורתית הולכת וגוברת של המערכת הפוליטית כלפי מערכת המשפט, וכלפי מערכות אכיפת החוק כולן. התפיסה בדבר חשיבות המשפט וכיבוד החוק ומשרתיו, הייתה לזרה בעיני גורמים שונים בחברה הישראלית ובמערכת הפוליטית. מציאות זו אמנם מקשה על בית המשפט במילוי ייעודו ותפקידו, ומאתגרת אותו כמעט על בסיס יום-יומי”.

באחת מפסיקותיו פסק כבוד השופט מזוז כי לשופטים יש חסינות מהותית והיא חלה אף על תביעות המופנות כנגד המדינה.² השופט מזוז ראה חשיבות רבה בהגנה על עצמאות מערכת השיפוט. מאמרי שנכתב לקובץ מאמרים היוצא לאור לכבוד פרישתו של השופט מזוז מכס המשפט, מבקש להשקיף על סוגיית עצמאות המערכת השיפוטית מזווית ראייה שונה שטרם נחקרה.

רק מעטים מודעים לכך שבשטחי הרשות הפלסטינית (להלן: הרש"פ) קיימת רשות שופטת שניסתה ללא הצלחה להיאבק על עצמאותה. על אף יומרה פורמאלית לקיים הפרדת רשויות מלאה, מאז השתלטות החמאס על רצועת עזה, לא קיים ברש"פ משטר דמוקרטי של ממש. זאת שכן סמכויות הרשות המבצעת וסמכויות החקיקה מרוכזות בידי נשיא הרש"פ, הפרלמנט התפזר ולא נערכות בחירות לפרלמנט או לנשיאות. שליטתו של ראש הרש"פ הן במערך החקיקה המסדיר את מבנה מערכת המשפט וסמכויותיה והן בתהליכי מינוי השופטים ופרישתם – מוחלטת. ממילא אין לרש"פ מסורת דמוקרטית ולמנגנוני הבטחון שלה, הגלויים והחשאים, היו כבר מעת הקמתה כוחות שמוכרים במדינות טוטליטריות. כל אלה פגמו ביכולתה של הרשות השופטת ברש"פ להיות עצמאית, לשפוט ללא מורא ולהגן על חירויות הפרט.

על אף תנאי הפתיחה הקשים, מפתיע לגלות כי גם בתנאים אלה הרשות השופטת ברש"פ נאבקה על עצמאותה. אומנם המאבק הסתיים בכישלון גמור ומשקף את שקיעתן של היומרות שליוו את הקמת הרש"פ לכונן בה ממשל דמוקרטי של ממש, אך התעוזה שהשתקפה מכמה מהמהלכים של מאבק אבוד זה

¹ "דברי פרידה של שופט בית המשפט העליון מני מזוז לרגל פרישתו" Gov.il (29.4.2021) (להלן: דברי פרידה) <https://www.gov.il/he/departments/news/judgespeech29042021>

² רע"א 3359/18 מדינת ישראל נ' אדם, פס' 18 לפסק הדין של השופט מזוז (נבו) (2.9.2018).

עשויה לעורר השתאות וגם חשש מנקודת מבטו של משקיף ישראלי. מאמר זה נועד לפתוח צוהר אל מאבק העצמאות של הרשות השופטת של הרש"פ בתקופת כהונתו של ראש הרש"פ הנוכחי, מחמוד עבאס (הידוע בכינוי "אבו-מאזן"), ולאופן שבו שיקף את שקיעתה של היומרה לקיים רשות פלסטינית דמוקרטית. המאמר יתמקד בעיקר בנייתו המאבק שניהל בתקופה זו בית המשפט העליון של הרש"פ על שיתופו בהליך מינוי שופטיו ומינוי העומד בראשו. יצוין כי בית משפט זה היה, עד שנת 2016, הערכאה העליונה במערכת השיפוט של הרש"פ. כמו כן יתייחס המאמר לאופן שבו הקמתם של בית המשפט החוקתי, בשנת 2016, ובית משפט מינהלי, בשנת 2021, שימשה את נשיא הרש"פ לא רק ככלי לחיזוק אחיזתו המוחלטת בתהליך מינוי השופטים, אלא גם ככלי להעברת סמכויות הביקורת השיפוטית מבית המשפט העליון, ששופטיו העזו להיאבק בו, לערכאות חדשות הנשלטות על ידי הנשיא.

המאמר יתבסס על מקורות ראשוניים – קרי, חקיקה ופסקי דין של ערכאות פלסטיניות שפורסמו בעיתון הרשמי של הרש"פ;³ על מידע ממאגרי המידע המשפטיים המקוונים של אוניברסיטאות ביר זית⁴ ואלג'אח (בשכם);⁵ על דיווחים בעיתונות ובמדיה המקוונת הפלסטינית ועל דוחות ותזכירים של רשויות הרש"פ

³ העיתון הרשמי של הרש"פ הוא הפרסום המקביל לרשומות בישראל – מתפרסמים בו חיקוקים בכל הרמות וכן באופן ספוראדי (נקרה) וחלקי, פסקי דין, בעיקר של בית המשפט החוקתי ובית המשפט העליון. גיליונות העיתון הרשמי מתפרסמים במרשתת בשני אתרים: האחד – אתר מחלקת ייעוץ וחקיקה של הרש"פ שהיא מחלקה ממשלתית שאחראית על פרסום העיתון הרשמי, בכתובת – <https://bit.ly/4kxiAgl>; השני – אתר סוכנות הידיעות והמידע הממשלתית הפלסטינית ופא, בכתובת – <https://bit.ly/4kCHpaL>. הפרסום בשני האתרים הוא כרונולוגי, לפי מספרי גיליונות. עד כה (נכון ליום 4.2.2024) התפרסמו 210 גיליונות של העיתון הרשמי ו-28 גיליונות מיוחדים של "תוספת". במאמר זה אפנה למספר הגיליון של העיתון הרשמי (להלן: ע"ר) והתוספת (ממאזן – מומתאז) (להלן: תוספת), לתאריך החיקוק, לעמוד שבו התפרסם הפריט ולתאריך הפרסום.

⁴ אלמוקטפי (المقتفي) הוא מאגר מידע משפטי מקוון שהוקם על ידי המכון למשפטים של אוניברסיטת ביר זית. המאגר כולל כ-14000 חיקוקים וכ-40000 פסקי דין של ערכאות אזרחיות ושרעיות שונות. יש בו מנוע חיפוש נגיש לכול במרשתת כאן: <https://bit.ly/3FgY0AV>. כאשר אסתמך על מקור ממאגר זה לאחר תיאור המקור אפנה לקישור של המקור במאגר, הנושא בראשיתו את שם המאגר באנגלית (muqtafi). יש לציין כי במהלך מבצע חרבות ברזל הנגישות לאתר זה הוגבלה.

⁵ מקאם (مقام) – הוא מאגר מידע משפטי מקוון שהוקם על ידי הפקולטה למשפטים של אוניברסיטת אלג'אח בשכם. גם מאגר זה כולל אלפי חיקוקים ופסקי דין של ערכאות אזרחיות ושרעיות. מנוע החיפוש שלו נגיש חלקית במרשתת כאן: <https://maqam.najah.edu>. כאשר אסתמך על מקור ממאגר זה לאחר תיאור המקור אפנה לקישור של המקור במאגר, הנושא בראשיתו את שם המאגר באנגלית (maqam). יש לציין כי הנגישות לאתר זה הוגבלה במהלך מבצע חרבות ברזל.

וארגוני זכויות אדם. התמונה שתיחשף במאמר תתבסס, בעיקרה, על מקורות בשפה הערבית, אשר גלויים לעין כול, אך אינם נגישים למי שלא שולטים בשפה זו.⁶ המסקנה שעולה מהניתוח במאמר מדאיגה. היא מצביעה על חולשותיהן של הערכאות העליונות במערכת המשפט של הרש"פ ויש בה עדות נוספת לכישלונה של היומרה להקים רשות פלסטינית דמוקרטית. עריכת השוואה בין עצמאות מערכת המשפט ברש"פ לבין עצמאות מערכת המשפט בישראל או במדינות אחרות חורגת ממסגרת חידושו של מאמר זה. עם זאת, ההתבוננות על מה שמתרחש מעבר לגדר, בשטחי הרש"פ, מציבה תמרור אזהרה כללי מפני הסכנות שרובצות לפתחה של כל מערכת משפט שבה נחלשת מערכת האיזונים והבלמים בין רשויות השלטון.

מבנה המאמר יהיה כדלקמן: בפרק הראשון אציג את הרקע ההיסטורי והנורמטיבי הן למבנה השלטון ברש"פ והן להקמת הרשות השופטת שלה וליומרות שהיו לעיגון עצמאותה. בפרק השני, העיקרי, של המאמר אסקור את התפתחות המאבק שניהל בית המשפט העליון של הרש"פ נגד ניסיונותיו החוזרים והנשנים של הנשיא עבאס לחזק את השפעתו הן על מינוי נשיא בית המשפט ושופטיו והן, מאוחר יותר, על מבנה מערכת המשפט, על המשך כהונתם של השופטים ועל סמכויות הביקורת השיפוטית של בית המשפט העליון. שלבי המאבק יתחמו כרונולוגית, בעיקר בהתאם לתקופות הכהונה של נשיאי בית המשפט העליון של הרש"פ. כמו כן ינתחו מהלכים עקרוניים מיוחדים שהיו נקודת ציון משמעותית במאבק כגון הקמתו של בית המשפט החוקתי העליון של הרש"פ והרפורמה שהקימה מערכת בתי משפט מינהליים. אסכם במסקנות הנוגעות למאפיינים של תהליך אובדן העצמאות של מערכת השיפוט של הרש"פ אשר יכולים לשמש תמרורי אזהרה בנוגע לתהליכים שעשויים להוביל לאובדן העצמאות של כל מערכת שיפוטית שהיא.

ב. הרשות השופטת ברש"פ – רקע היסטורי ונורמטיבי

1. היומרה להקמת רשות פלסטינית דמוקרטית

הרש"פ היא רשות שלטונית עצמאית שהוקמה בשנת 1995 בהסכמי ביניים שנחתמו בין מדינת ישראל לבין הארגון לשחרור פלסטין. הסכמים אלו העניקו

⁶ אזכור כל מקורות המאמר בשפה הערבית תורגם על ידי המחבר לשפה העברית. אזכור ראשון של שמות וכן מושגים שיש ערך להבאתם במקור – יוצגו גם בשפה הערבית. כמו כן – כל הציטוטים שהובאו ממקורות בערבית תורגמו על ידי המחבר, אלא אם כן צוין אחרת.

לרש"פ סמכויות שלטוניות עצמאיות באזורי יהודה, שומרון ורצועת עזה.⁷ במסגרת זו הועברו לרש"פ סמכויות שלטון אזרחיות בכל האזורים, תוך הותרת חלק מהסמכויות, באופן המשתנה בין אזורים שונים (A, B ו-C) בידי הממשל הצבאי הישראלי. הצדדים להסכם סיכמו על כך שיהלו משא ומתן לקראת הסדר סופי שבו תוקם מדינה פלסטינית.⁸ אף כי משא ומתן זה טרם הושלם עד היום, ישראל לא התנערה עד כה מהכרתה בסמכויות האזרחיות של הרש"פ, כפי שהסכימה עליהן בהסכמי הביניים. מנקודת המבט הפנימית של הרש"פ נתפסות סמכויות הרש"פ כסמכויות של מדינה. הארגון לשחרור פלסטין הכריז על הקמת מדינה כבר בשנת 1988, עוד טרם קיבל אחיזה כלשהי בשטח,⁹ והחל משנת 2013 הרש"פ מכנה את עצמה כ"מדינת פלסטין" בכל מסמכיה הרשמיים.¹⁰ על אף התחייבות הרש"פ בהסכם הביניים שלא לעשות כן, הרש"פ גם זכתה למעמד של מדינה משקיפה באו"ם,¹¹ והקימה שגרירויות וקונסוליות ביותר משמונים מדינות ברחבי העולם.¹² עם זאת, ישראל, ארצות הברית ומדינות נוספות סבורות כי, ללא קשר לשאלת התביעות שיש לישראל לריבונות בחלק מהשטח (שבהן לא אדון ברשימה זו), טרם התמלאו התנאים על פי המשפט הבין-לאומי להכרה במדינה פלסטינית, בין היתר בשל כך שאין לרש"פ שליטה אפקטיבית בכל האזורים שהיא טוענת לריבונות בהם.¹³

הסכמי הביניים שהקימו את הרש"פ התיימרו להקים רשות ממשל עצמאית ודמוקרטית שבה תיבחנה הרשות המבצעת (הנשיא) והרשות המחוקקת

-
- The Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip*, 7
Washington, D.C., (Sep. 28, 1995) <https://bit.ly/4iAFPER>
(להלן: הסכם הביניים). שם, במבוא להסכם. 8
- Letter dated 18 November 1988 from the Permanent Representative of Jordan to the* 9
United Nations addressed to the Secretary-General, UNITED NATIONS Annex II,
III (Nov. 18, 1988) <https://bit.ly/3FfXLGe>
(להלן: הכרזת העצמאות 1988). 10
- צו מס' (2) משנת 2013 בדבר שימוש בשמה ובסמלה של מדינת פלסטין במסמכים רשמיים,
בחותרמות ובעסקאות נלוות (استخدام اسم دولة فلسطين وشعارها على الأوراق الرسمية
والإختام وفي المعاملات ذات العلاقة) (3.1.2013), ע"ד 99, 16 (27.2.2013). 11
- טליה אינהורן, "מעמד של שטחי יהודה ושומרון וההתיישבות בהם במשפט הבינלאומי"
דיני המקרקעין והמשפט הבינלאומי ביהודה ושומרון 9, 27–30 (הראל ארנון וחגי ויניצקי
עורכים, 2013). המחברת מתארת את התהליך, מבקרת את הלגיטימיות שלו ומצביעה על
ההבדל בינו לבין הכרה מלאה כמדינה. 12
- Mandate and Functions, STATE OF PALESTINE, MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND
EXPATRIATES (Oct. 19, 2023) <https://bit.ly/4kDR80o>
(השגרירויות הפלסטיניות משולבות בחזון משרד החוץ של מדינת פלסטין, באתר הרשמי); לרשימת השגרירויות
הפלסטיניות בעולם ראו כאן: <https://bit.ly/3QZEGKM>. 13
- יעל רונן "המדינה" משפט בינלאומי 75, 84 (מהדורה שלישית, רובי סיבל ויעל רונן עורכים
(2016).

(הפרלמנט) בבחירות חופשיות. אלה אמורות היו להבטיח בחירתם של “accountable representatives” וכן ליצירת “democratic basis for the establishment of Palestinian institutions”¹⁴. הסכמי הביניים גם קבעו כי ברש"פ תהיינה שלוש רשויות שלטון נפרדות¹⁵ וכי תוקם בה רשות שופטת עצמאית¹⁶ אשר תכלול גם בית משפט גבוה לצדק שייתן סעד לכל אדם ויבצע ביקורת שיפוטית הן על פעולות הרשות המבצעת והן על חקיקת הרשות המחוקקת.¹⁷

היומרה להקים רשות שופטת עצמאית קדמה להקמת הרש"פ. היא נזכרה כבר בהכרזת העצמאות הפלסטינית משנת 1988 שבה נכתב כי בפלסטין תהיה רשות שופטת עצמאית.¹⁸ כך גם נקבע בהסכמי אוסלו¹⁹ ובהסכם עזה ויריחו תחילה.²⁰ צוות בין-לאומי של ארגון זכויות האדם השוויצרי “הוועד הבינלאומי של משפטנים” הדגיש, בהמלצות שפרסם בשנת 1994, כי כדי לערוב לפעולתו הדמוקרטית של הממשל העצמי שיוקם ברצועת עזה ובגדה המערבית (כהגדרתו), יש להבטיח כי תפעל בו רשות שופטת עצמאית.²¹ בטיטות המוקדמות של חוק

14 הסכם הביניים, לעיל ה"ש 7, בסעיפי המבוא.

15 שם, בס' 17(3) (The Council has, within its authority, legislative, executive and) (judicial powers and responsibilities, as provided for in this Agreement”

16 שם, בס' 9(6) (Subject to the provisions of this Agreement, the Council shall, within) its jurisdiction, have an independent judicial system composed of independent (Palestinian courts and tribunals”

17 שם, בס' 8 שכותרתו “Judicial Review” (Any person or organization affected by any act or decision of the Ra'ees of the Executive Authority of the Council or of any member of the Executive Authority, who believes that such act or decision exceeds the authority of the Ra'ees or of such member, or is otherwise incorrect in law or procedure, may apply to the relevant Palestinian Court of Justice for a review of such (activity or decision”

18 הכרזת העצמאות 1988, לעיל ה"ש 9, בנספח 2 (הוצהר בה כי במדינה המוכרזת תהיה [...] a Constitution ensuring the rule of law and an independent judiciary [...]).

19 ס' 7(2) להצהרת העקרונות בדבר הסדרי ביניים של ממשל עצמי עם אש"ף (נחתמה ב-1993): “הסכם הביניים יפרט, בין השאר, את [...] גופי השיפוט הפלסטיניים העצמאיים” (באנגלית “Judicial organs”). נוסח בעברית: <https://bit.ly/4bBJdN8>; נוסח באנגלית: Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements (Signed on 1993) <https://bit.ly/4kDYC3s>.

20 הסכם עזה ויריחו תחילה קבע בשנת 1994 כי הרשות הפלסטינית תהיה אחראית “for the exercise of judicial functions” (ס' 4) כי תהא לה “within its authority [...] judicial powers and responsibilities” (ס' 5(2)) וכי הרשות “will administer justice through an independent judiciary” (ס' 6(1)(2)) (הדגשות המחבר). Agreement on the Gaza strip .and the Jericho area, May 4, 1994 <https://bit.ly/3DwvKJT>

21 ADAMA DIENG ET AL, THE CIVILIAN JUDICIAL SYSTEM IN THE WEST BANK AND GAZA

היסוד הפלסטיני, שנועד להיות החוקה של הרש"פ, נזכרה הקמת רשות שופטת עצמאית. תהליך ניסוח החוק החל עוד טרם הקמת הרש"פ, והגדיר רשות שופטת שאין עליה מרות זולת מרותו של החוק, ששופטיה מתמנים לפרק זמן בלתי מוגבל ואי אפשר לפטרם ושמוסמכת לבצע ביקורת שיפוטית על כל גוף שהוא. עם זאת, טיטות אלו הותירו בידי הנשיא את סמכות מינוי השופטים, על פי המלצת מועצה שיפוטית.²² במאמר שהתפרסם בשנת 1994 העריכו המחברים כי "To a significant extent, the vitality of the rights provided in the new Palestinian charter will rest on the strength and quality of the judiciary"²³ הקמת הרש"פ לוותה אפוא בתקוות שתלו יוזמיה ותומכיה הן לכך שהרשות שתוקם תהיה דמוקרטית והן לכך שתהיה בה רשות שופטת עצמאית.

2. המורשת השיפוטית שקדמה לרש"פ

התקוות בדבר עתידה הדמוקרטי של הרש"פ ובאשר לעצמאותה של הרשות השופטת שתוקם בה היו גדולות ובד-בד מלוות בספק נוכח ההיסטוריה הלא-עצמאית של מערכות השלטון והמשפט שפעלו בשטחים שנמסרו לשליטת הרש"פ בתקופות שקדמו להקמתה. רצועת עזה ואזורי יהודה ושומרון מעולם לא היו נתונים לשלטון עצמי, קל וחומר לשלטון דמוקרטי. גם מערכות המשפט שפעלו באזורים אלה היו כפופות לשליטי האזור לדורותיהם. כך, ערב תפיסתה על ידי מצרים בשנת 1948, מערכת בתי המשפט ברצועת עזה התבססה על שיטת המשפט המנדטורית ובייחוד על הוראות פקודת בתי המשפט (תקון) מס' 31 לשנת 1940, שקבעה את סמכויות בתי המשפט.²⁴ פקודה זו, עד החלפתה במערכת נורמטיבית ישראלית עצמאית, עסקה בהבהרת סמכותו של בית המשפט הגבוה לצדק בארץ-ישראל המנדטורית והייתה מקור היסטורי וכן בסיס חוקי לסמכויות בית המשפט העליון במדינת ישראל.²⁵ הפקודה הפקידה בידי הנציב העליון את הסמכות למינוי שופטי בית המשפט העליון ונשיאם (סעיף 2) וגם העניקה לבית המשפט העליון שני תפקידים מרכזיים: לשמש בית משפט גבוה לערעורים (סעיף 3 ו-5) ולשמש בית דין גבוה לצדק הנותן צווים נגד רשויות השלטון (סעיף 7). גם

(1994) PRESENT AND FUTURE, 86-92 (International Commission of Jurists) (להלן: דוח (1994)).

Naseer H. Aruri & John J. Carroll, *A New Palestinian Charter*, 23 JOURNAL OF PALESTINE STUDIES 5, 9, 13, 15 (1994) 22

שם, בעמ' 15. 23

ע"ר (מנדטורי) 1032, 25.7.1940, תוספת 1, 115 (ע) (1940). 24

יאיר שגיא "הסמכות והרשות: על הקמת בית המשפט העליון במדינת ישראל" משפטים מד 7, 15 ו-66 (2013). 25

לאחר הקמת הרש"פ, המורשת המנדטורית האנגלית נותרה הבסיס למבנה מערכת המשפט בעזה ובגדה המערבית של הירדן, כפוף לשינויים מסוימים שחלו בה עם השנים.

המצרים המשיכו לראות ברצועת עזה חלק מהטריטוריה של פלסטין המנדטורית (כהגדרתם), ועל כן פעלו לפי הדין המנדטורי. באוגוסט 1949 סמכויותיו של זקן השופטים ונשיא בית המשפט העליון לפי הפקודה המנדטורית (قادي القضاء) הוטלו על המושל הצבאי של רצועת עזה.²⁶ חוק היסוד לרצועת עזה משנת 1955²⁷ וכן ההכרזה על ההסדר החוקתי לרצועת עזה משנת 1962²⁸ ביקשו להניח תשתית חוקתית למדינת פלסטין לכשתקום.²⁹ בשני החיקוקים נקבע כי תוקמנה שלוש רשויות: רשות מבצעת, רשות מחוקקת ורשות שופטת. כן נקבע כי הרשות השופטת תהיה עצמאית, ותכלול בית משפט עליון ובתי משפט אחרים. כמו כן, נקבע שבין סמכויות בית המשפט העליון תהיה גם, בלי לפגוע בהוראות החקיקה הקיימת, הסמכות "לבחון ביטול החלטות מינהליות בטענת חוסר סמכות, פגם בצורה, הפרת חוקים או תקנות, טעות ביישום ובפרשנותם או חריגה ביישום הסמכות".³⁰ חוקרים פלסטיניים של התקופה תמימי דעים כי, על אף המסגרת החוקתית החדשה, לא נהנתה מערכת השיפוט בעזה תחת השלטון המצרי מעצמאות, שופטיה מונו על ידי המושל המצרי והיא, כמו יתר הרשויות, הייתה נתונה למרותו.³¹ עם זאת יש חוקרים שמעריכים כי עצם העובדה שהשופטים היו

- 26 معهد الحقوق جامعه بيرزيت المراحل الانتقالية لنقل السلطات والصلاحيات والتغيير المسميات واثرها على التشريعات السارية 11 (2008) (הפקולטה למשפטים באוניברסיטת ביר זית, שלבי המעבר להעברת הרשויות הסמכויות ושינוי שמותיהם והשפעתם על החקיקה הקיימת) (להלן: ביר זית) אלמוקטפי <https://bit.ly/4iBvOqB>; محمود ابو صوي الفصل بين السلطات واستقلال القضاء في فلسطين 77 (سلسلة الرسائل الاكاديميه, كليه الحقوق والاداره العامه جامعه بيرزيت 2015) (מחמוד אבו צוי הפרדת רשויות ועצמאות הרשות השופטת בפלסטין 77 (סדרת עבודות אקדמיות הפקולטה למשפטים ומנהל ציבורי, אוניברסיטת ביר זית 2015) (להלן: אבו צוי) <https://bit.ly/3DvJcxI>.
- 27 القانون الأساسي لقطاع غزة رقم 255 لسنة 1955 (חוק היסוד לרצועת עזה מס' 255 לשנת 1955) (11.5.1955) (להלן: חוק 1955) الوقائع الفلسطينية (אלוקאאע אלפלסטיניה – הרשומות הפלסטיניות שפורסמו בתקופת השלטון המצרי בעזה) 304 (25.2.1958), אלמוקטפי <https://bit.ly/3RIL04t>.
- 28 إعلان بالنظام الدستوري لقطاع غزة لسنة 1962 (5.3.1962) (להלן: הכרזת 1962), Interactive Encyclopedia of the Palestine Question <https://bit.ly/3QUJUJrj>.
- 29 Anis F. Kassim, *Legal Systems and Developments in Palestine*, 1 PAL. Y.B. INT'L L. (1984) 19, 29 (להלן: קאסיים).
- 30 חוק 1955, לעיל ה"ש 27, ס' 36 וכן פרק 2, ס' 11 ותת-פרק 4; הכרזת 1962, לעיל ה"ש 28, ס' 58 וכן פרק 2 ס' 4.
- 31 אבו צוי, לעיל ה"ש 26, בעמ' 85; ביר זית, לעיל ה"ש 26, בעמ' 14.

מקומיים ולא בריטים נתפסה בעיני האוכלוסייה המקומית הן בעזה והן בגדה כעדות לעצמאות מערכת המשפט.³²

גם העברת רסן השלטון בגדה המערבית לממלכת ירדן בשנת 1949 התבססה על התשתית המשפטית המנדטורית ולוותה בהעברת סמכויות הנציב העליון לדרג הממשלתי בירדן.³³ לאחר סיפוח הגדה המערבית לממלכת ירדן³⁴ נחקקה החוקה הירדנית משנת 1952 שהתייחסה להקמתה של רשות שופטת שבראשה יעמוד בית משפט עליון. על פי חוקה זו סמכויות הרשות השופטת כללו רק שפיטה בתיקים פליליים ואזרחיים, לרבות נגד הממשלה, ולא נזכרה בחוקה סמכות לפסילת חוקים הסותרים את החוקה.³⁵ חוק הקמת בתי המשפט הרגילים מס' 26 משנת 1952³⁶ שינה את מבנה מערכת השיפוט בירדן ובגדה המערבית והורה על יצירת מערכת שיפוט בת ארבע דרגות: בתי משפט שלום (محكمة صلح); בתי משפט מחוזיים (محكمة بداية - بداية - בערבית פירושו ערכאה ראשונה אבל אלה למעשה בתי משפט מחוזיים, שהם בגדר ערכאה שנייה); בתי משפט לערעורים (محكمة استئناف) ובית משפט לקסציה (Cassation), שיועד להיות ערכאת ערעור עליונה על תיקים פליליים ואזרחיים (محكمة التمييز محكمة النقض) וגם לשמש בית דין גבוה לצדק (محكمة العدل العليا) שלו סמכויות לביקורת על מעשי הרשות המבצעת וסמכות להכריע בסכסוך סמכויות בין בתי משפט.³⁷ היררכיה זו של ערכאות מוכרת גם במצרים ובמדינות ערב אחרות, והיא דומה למבנה מערכת המשפט העות'מאנית, ולמעשה מושפעת ממבנה מערכות המשפט האזרחיות באירופה, ובייחוד בצרפת.³⁸ כפי שנראה להלן, מערכת זו

32 OSAYD AWAWDA, THE PALESTINIAN CONSTITUTIONAL COURT, 69–70 (2022) (להלן: עוואוודה).

33 إرادة ملكية بشأن تطبيق قانون الإدارة العامة في فلسطين لسنة 1949 (16.12.1949) (צו מלכותי בדבר יישום חוק המינהל הציבורי בפלסטין משנת 1949), אלמוקטפי <https://bit.ly/3DCIM8D>; אבו צוי, לעיל ה"ש 26, בעמ' 71–77; ביר זית, לעיל ה"ש 26 בעמ' 7–8.

34 קאסיס, לעיל ה"ש 29, בעמ' 28.

35 الدستور الأردني لسنة 1952, الجريدة الرسمية الأردنية (העיתון הרשמי הירדני) 3 1039 (1952). (פרק 2 – זכויות וחירויות, פרק 3 ס' 27 ופרק 6 – הרשות השופטת) מוקטפי <https://bit.ly/3QUk8Dx>.

36 قانون تشكيل المحاكم النظامية [رقم 26] لسنة 1952, الجريدة الرسمية الأردنية, העיתון הרשמי הירדני 1105 (11.4.1952). לתרגומו לעברית עם תיקוניו השונים עד שנת 1967 ראו מפקדת פצ"ר לקט חוקים ירדנים יט 4 (1976).

37 שם, בס' 3–11; Theodore Mogannam, *Developments in the Legal System of Jordan*, 6 MIDDLE EAST JOURNAL, 194, 202–203 (1952) (מתאר את הערכאות השונות וסמכותן).

38 NATHAN J. BROWN, THE RULE OF LAW IN THE ARAB WORLD: COURTS IN EGYPT AND THE GULF 3 (1997) (מצייין כי מבנה המערכת במצרים הושפע מהשיטה הצרפתית); Enid Hill, *Comparative and Historical Study of Modern Middle Eastern Law*, 26 THE

אומצה גם כעיקרון המנחה למבנה מערכת המשפט של הרש"פ. עם תחילתו של הממשל הצבאי הישראלי ברצועת עזה וביהודה ושומרון, ישראל, לכאורה, שמרה על התשתית הקיימת של מערכת המשפט המקומית.³⁹ עם זאת מערכת המשפט המקומית נחלשה והוכפפה לממשל הצבאי והאזרחי הישראלי.⁴⁰ בשטחים שנמסרו לשליטתה האזרחית של הרש"פ ביהודה ובשומרון פעלו, פורמאלית, בתקופת השלטון הישראלי שמונה בתי משפט שלום מקומיים, שלושה בתי משפט מחוזיים ובית משפט אחד לערעורים שמושבו ברמאללה.⁴¹ הערכאה העליונה (לקסציה) בוטלה וסמכותה כבג"ץ עברה לבית המשפט לערעורים ברמאללה.⁴² כמו כן נשללה סמכות בתי המשפט המקומיים לדון בענייני הריבון, קרי ישראל וישראלים, וזכות הערעור על מעשיו הוענקה למפקד הצבאי או למי שיוסמך על ידו.⁴³ נוסף על כך הוקמה מערכת בתי משפט פליליים צבאית ובעניינים מסוימים – גם אזרחית.⁴⁴ גם בעזה פעלו עד שנת 1994 שלוש ערכאות ובראשן בית משפט עליון.⁴⁵ עם פרוץ האינתיפאדה הראשונה, בשנת 1987, קראה

-
- AMERICAN JOURNAL OF COMPARATIVE LAW, 279, 286–296 (1978); נתן ברון שופטים ומשפטים בארץ ישראל 21 (2008) (תרשים מבנה הערכאות באימפריה העות'מאנית לאחר שנת 1864 הדומה מאוד לארבע הדרגות של השיטה המקובלת במדינות ערב).
- 39 ס' 2 למנשר בדבר סדרי שלטון ומשפט (מס' 2), התשכ"ז–1967; קמז"ם 3 1 (11.8.1967) (שמירת תוקפו של המשפט הקיים באזור עד כמה שאין משום סתירה לחקיקת הביטחון ולשלטון צה"ל).
- 40 קאסים, לעיל ה"ש 29, בעמ' 30–31.
- 41 דוח 1994, לעיל ה"ש 21, בעמ' 34–35.
- 42 שם, בעמ' 36; ס' 6–4 לצו בדבר בתי-משפט מקומיים (יהודה ושומרון) (מס' 412), התש"ל–1970; קמז"ם 25 954 (1.3.1971) (העברת סמכות בית משפט לקסציה (Cassation) לשמש בית משפט גבוה לצדק לבית משפט לערעורים ברמאללה).
- 43 צו 164 בדבר בתי משפט מקומיים (מעמד רשויות צה"ל); קמז"ם 8 333 (29.12.1967) (שולל מבתי המשפט המקומיים לדון בתביעות אזרחיות או פליליות כלפי מדינת ישראל רשויותיה ועובדיה); צו 164 בדבר בתי משפט מקומיים (מעמד רשויות צה"ל) (אצילת סמכויות); קמז"ם 23 826 (30.8.1970) (אצילת סמכויות המפקד לפי ס' 4 ליועץ המשפטי של האזור).
- 44 צו בדבר כינון בתי משפט צבאיים (מס' 3), התשכ"ז–1967; קמז"ם 1 25 (11.8.1967); צו בדבר הוראות בטחון (מס' 378), התש"ל–1970; קמז"ם 21 733 (22.4.1970) (פרק ב: כינון בתי משפט צבאיים פליליים לעבירות על תחיקת בטחון); צו בדבר ועדות עררים (אזור הגדה המערבית) (מס' 172), התשכ"ח–1967; קמז"ם 9 350 (22.11.1967).
- 45 דוח 1994, לעיל ה"ש 21, בעמ' 38; ضياء الدين سعيد المدھون الرقابة القضائية على دستورية القوانين-دراسة مقارنة بين أمريكا ومصر وفلسطين 68–69 (رساله الماجستير, أكاديميه الاداره والسياسه للدراسات الاوليه العليا والجامعة القدس الاقصى, غزة, 2014) (צ'יאא אלדין סעיד אלמדחון פיקוח שיפוטי על חוקתיות החוקים – מחקר השוואתי בין אמריקה, מצרים ופלסטין – תזה לתואר שני, האקדמיה ללימודי מנהל ומדיניות לתואר שני ואוניברסיטת אלקודס אל-אקצאא, עזה) (עבודת המאסטר של נשיא בית המשפט

ההנהגה הפלסטינית לפלסטינים להימנע מלהתדיין בערכאות המקומיות וקריאה זו נענתה על ידי הציבור הפלסטיני והובילה לדעיכתם ולשיתוקם של בתי המשפט המקומיים.⁴⁶

אם כן, הקמתה של הרש"פ לוותה בתקווה פנימית פלסטינית כי מערכת המשפט שלה תהיה עצמאית מזו שלתפיסת הפלסטינים הוריש לה הממשל הצבאי הישראלי. היא גם לוותה בתקווה של ישראל ואולי גם של משקיפים בין-לאומיים נוספים כי מערכת המשפט תשקף מבנה שלטון דמוקרטי משופר כמו זה שמוכר במערב. עם זאת, התקוות הללו היו מהולות בספקות, זאת משני טעמים: ראשית, הניסיון ההיסטורי של מערכת המשפט באזורים אלה וההסתמכות על מדינות ערב כדגם לחיקוי; ושנית – הרקע המהפכני – או שמא הטרוריסטי – של מי שקיבלו לידם את השליטה ברש"פ. כפי שנראה במאמר זה, תקוות אלה אכן נכזבו.

3. הרשות השופטת ברש"פ

שתי ההחלטות הראשונות של יאסר ערפאת, נשיאה הראשון של הרש"פ, שפורסמו בעיתון הרשמי של הרש"פ בשנת 1994, היו ההחלטה על שמירת תוקפו של המשפט שחל ברצועה ובגדה ערב מלחמת ששת הימים,⁴⁷ וההחלטה על שמירת רצף שלטוני של כל הרשויות הממשלתיות ועובדיהן.⁴⁸ החלטות אלה שימרו באזורים אלה את מערכת המשפט שהתקיימה בהם טרם כניסת כוחות צה"ל. מבנה מערכת בתי המשפט הרגילים של הרש"פ מבוסס עד היום על היררכיה של ארבע ערכאות, כפוף לשינויים שחלקם יתוארו בהמשך מאמר זה, כגון הקמת בית משפט חוקתי ומערכת בתי משפט מינהליים. גם כיום פועלים בשטחי הרש"פ ביהודה ושומרון שלושה-עשר בתי משפט שלום, שמונה בתי משפט מחוזיים, שני בתי משפט לערעורים שמושבם ברמאללה (ירושלים ורמאללה) ובית משפט עליון אחד שמשמש הן בית משפט לערעורים והן, במידה מוגבלת, בית משפט גבוה לצדק. בעזה פעלו שישה בתי משפט שלום, שלושה בתי משפט מחוזיים ובית משפט לערעורים אחד.⁴⁹ בשנת 1994 נקבע בחוק מס' 2 לשנת 1994 בדבר הרחבת סמכות בית המשפט העליון בעזה כי סמכות בית המשפט העליון בעזה, כפי שנקבעה בפקודה המנדטורית, תורחב גם לגדה המערבית, וכי תועברנה אליו סמכויות בית המשפט לערעורים ברמאללה לפי החוק הירדני וכי בפסיקותיו

העליון של החמאס ערב "חרבות ברזל").

דוח 1994, לעיל ה"ש 21, בעמ' 38-39. 46

החלטה 1 לשנת (20.5.1994), ע"ר 1, 10 (2.11.1994). 47

החלטה 2 לשנת 1994 (6.5.1994), ע"ר 1, 11 (2.11.1994). 48

"נתונים ועובדות על בתי המשפט" (أرقام وحقائق حول المحاكم) אתר המועצה השיפוטית העליונה של הרש"פ (עודכן 12.12.2011, נצפה 31.1.2024). <https://bit.ly/3Xy0hxB> 49

בענייני הגדה המערבית יפעל לפי הדין החל בה.⁵⁰ ריכוז סמכויות הביקורת השיפוטית בידי של גוף אחד תאם את המלצות צוות המשפטנים הבין-לאומי שבחן את מבנה מערכת המשפט ברש"פ לקראת הקמתה.⁵¹

הוראות חקיקה חדשות ועצמאיות באשר למעמד הרשות השופטת ברש"פ נקבעו רק באלף השלישי. עצמאותה של הרשות השופטת עוגנה בהוראות חוק היסוד של הרש"פ שנחקק בשנת 2003 ונחשב מאז לחוקה של הרש"פ.⁵² ההשראה לניסוח חוק זה באה בעיקר מחוקותיהן של מדינות ערב, במיוחד מצרים, ועל כן הוראותיו הכלליות באשר לעצמאות השיפוטית הותירו בידי הרשות המבצעת מידה לא מבוטלת של שליטה מעשית על הרשות השופטת.⁵³ חוק היסוד נותן ביטוי מוצהר לעקרונות העומדים ביסוד פעולתה של רשות שופטת עצמאית ובהם הפרדת רשויות (סעיף 2), שלטון החוק, כפיפות כל הרשויות והפרטים לחוק (סעיף 6) ושוויון בפני החוק ובפני מערכת המשפט (סעיף 9). הוא גם מגן באופן מפורש ובפירוט על מגוון רחב של זכויות אדם וזכויות חברתיות (פרק שני סעיפים 9–33). הוא מבטיח לכל פלסטיני את זכות הגישה לערכאות ואוסר על חקיקה המעניקה להחלטה או לפעולה מינהלית חסינות מפני פיקוח שיפוטי (סעיף 30). הפרק השישי (סעיפים 97–109) מוקדש כולו לרשות השופטת (السلطة القضائية) ולתביעה הכללית (النيابة العامة), הנחשבות שתיהן לשני ענפים של מערכת אחת. הוצהר גם כי הרשות השופטת היא עצמאית (סעיף 97) והשופטים הם עצמאיים (סעיף 98). עם זאת, הפרטים של עצמאות זו נותרו לקביעתה של הרשות המחוקקת. כך נקבע כי שיטת כינום של בתי המשפט וסמכויותיהם, ללא יוצא מן הכלל, וגם הסמכות לפטר שופטים ייקבעו בחוק (סעיפים 97, 102 ו-104). כמו כן קבע חוק היסוד כי תוקם מועצה שיפוטית עליונה (مجلس أعلى للقضاء) שהרכבה וסמכויותיה יקבעו בחוק והוטלה חובה להיוועץ בה בנוגע לכל הצעת חוק הנוגעת למערכת המשפט (סעיף 100).

עצמאות הרשות השופטת עוגנה גם בחוק הרשות השופטת משנת 2002. בחוק זה נקבע כי "הרשות השופטת היא עצמאית, והתערבות במערכת המשפט או בענייני צדק אסורה" (סעיף 1), כי "השופטים הם עצמאיים, ואין עליהם מרות

50 חוק מס' 2 לשנת 1994 בדבר הרחבת סמכות בית המשפט העליון בעזה (13.11.1994), ע"ר 11, 2 (8.1.1995).

51 דוח 1994, לעיל ה"ש 21, בעמ' 61 "Institution of a new body with specialized judges to act as a Court of Cassation or Supreme Court with power to review all the orders (and decisions from all Courts in the Occupied Territories)".

52 חוק היסוד המתוקן 2003 (القانون الأساسي المعدل) (18.3.2003) (להלן: חוק היסוד), תוספת 2, 4 (19.3.2003).

53 Nathan J. Brown, *Constituting Palestine: The Effort to Write a Basic Law for the* 54 THE MIDDLE EAST JOURNAL 25, 33, 35–37 (2000) *Palestinian Authority*.

זולת מרותו של החוק" (סעיף 2) וכי לרשות השופטת יהיה תקציב עצמאי (סעיף 3). כמו כן קבע חוק זה את שכרם ואת גמלאותיהם של השופטים (סעיף 32), הגביל את פיטוריהם למקרים יוצאי דופן שנקבעו בו (סעיף 27), וקצב את תקופת כהונתם עד גיל 70 (סעיף 34). החוק גם הקים מועצה שיפוטית עליונה שבהרכבה יש רוב מכריע לשופטים. בראשה עומד נשיא בית המשפט העליון; חבריה הם המשנה הוותיק ביותר של נשיא בית המשפט העליון; שניים מהשופטים הבכירים ביותר בבית המשפט העליון, שנבחרו על ידי בית המשפט העליון; ראשי בתי המשפט לערעורים בירושלים (יושב ברמאללה), בעזה וברמאללה; התובע הכללי; ונציג משרד המשפטים (סעיף 37). למועצה הוקנו סמכויות רחבות באשר לפיקוח על עבודת השיפוט (פרק 2) ולשפיטה משמעתית (פרקים 3 ו-4) וכן סמכויות נרחבות למתן המלצות בנוגע למינויים, לקידומים או לפיטורים של שופטים (שער שלישי). עם זאת, הסמכות למנות שופטים בכל הדרגות (או לקדםם או להוציאם לגמלאות) נותרה בידי ראש הרש"פ, אף כי הותנתה בקבלת שיבוץ (תנסיב – تنسيب) מהמועצה השיפוטית העליונה (סעיף 18).⁵⁴

יש לציין כי שיטת הסניוריטי, שלפיה נהגו עד כה בישראל למנות לכהונת נשיא בית המשפט העליון את השופט שלו ותק הכהונה הרב ביותר בבית משפט זה, לא נהוגה ברש"פ. הנשיא מוסמך למנות למשרה את מי שיחפוץ, גם אם זה לא כיהן קודם לכן כשופט, כפוף לקבלת "שיבוץ" מטעם מועצת השופטים העליונה. לפי חקיקת הרש"פ, המועצה השיפוטית העליונה היא הגוף הפנימי השולט ברשות השופטת והצורך לקבל ממנו את אותו "שיבוץ" הוא הכלי שבאמצעותו אמורה הייתה הרשות השופטת לשמור על עצמאותה הפנימית. אין תמה אפוא כי בשנים האחרונות, במקד המאבק על עצמאות הרשות השופטת עמדו שאלת השליטה במינוי חברי המועצה השיפוטית העליונה והעומד בראשה, נשיא בית המשפט העליון, וכן שאלת מעמדו של אותו "שיבוץ" של שופטים מטעם המועצה העליונה – אם הוא בגדר המלצה בלבד או שמא ראש הרשות מחויב לפעול לפיו. בסופו של דבר, סוגיות אלה הובאו להכרעה שיפוטית וכך הועמדה מערכת המשפט בפני ברירה קשה – להיאבק על עצמאותה תוך הסתכנות בעימות גלוי מול שליט כול יכול או להניח במו ידיה את המפתחות לפגיעה בעצמאותה. כפי שאראה בפרק הבא – בית המשפט העליון בחר באומץ באפשרות הראשונה אך מהלך זה, שגרר תגובות נגד חריפות, לא הצליח לבצר את עצמאותה של מערכת המשפט.

חוק היסוד של הרש"פ הורה גם על הקמתו של בית משפט חוקתי עליון אשר תהיינה לו סמכויות לדון בחוקתיות חוקים, תקנות וצווים, לפרש חוקי יסוד וחקיקה וליישב סכסוכי סמכות בין רשויות שיפוטיות וגופים מינהליים בעלי

⁵⁴ חוק הרשות השופטת מס' 1 לשנת 2002 (قانون السلطة القضائية) (14.5.2002), ע"ר 40, 9 (18.5.2002).

סמכות שיפוטית (סעיף 103). הכוונה להקימו נבעה מכך שמערכת המשפט של הרש"פ אימצה את המבנה המקובל של מערכות משפט באירופה שבהן מוקמות מערכות שיפוט מקבילות שבראש כל אחת מהן עומד בית משפט עליון. מבנה זה מחייב הקמת בית משפט חוקתי מיוחד, אשר, כפי שהסביר אהרן ברק, "יעמוד מחוץ למערכות הרגילות של בתי המשפט וישמש קודקוד הפירמידה השיפוטית, באופן שפסקי הדין שלו בעניינים חוקתיים יחייבו את כל בתי המשפט".⁵⁵ מגמה זו באה לידי ביטוי גם בארצות ערב השכנות. במצרים, חוק בית המשפט החוקתי העליון משנת 1979,⁵⁶ והחוקה המצרית משנת 2012⁵⁷ הסדירו את הקמתו של בית המשפט החוקתי העליון של מצרים והסמכתו לטפל בתיקים חוקתיים שבעבר טופלו בידי בית המשפט העליון המצרי. בדומה, בשנת 1992 חקיקה ירדנית העניקה לבית המשפט העליון הירדני סמכות מוגבלת להשעות חקיקה זמנית שנוגדת את החוקה,⁵⁸ וועדה מלכותית המליצה באותה שנה להקים בית משפט חוקתי.⁵⁹ רק בשנת 2011 תוקנה החוקה הירדנית והורתה על הקמת בית משפט חוקתי עליון בחוק.⁶⁰ עקב כך חוקק ביוני 2012 חוק בית המשפט החוקתי הירדני⁶¹ שנוסד הלכה למעשה בעקבות חקיקתו.⁶²

קביעתו של חוק היסוד של הרש"פ כי יש להקים בית משפט חוקתי הייתה אפוא פסיעה באותה דרך שבה פסעו השכנות מדרום ומזרחה, דרך ששואבת השראה מן הדגם האירופי. עם זאת, בשנת 2003 חוק היסוד קבע כי עד הקמתו של בית המשפט החוקתי העליון יפקדו תפקידיו בידי בית המשפט העליון הקיים כבר ברש"פ (סעיף 104). הוראה זו קבעה כי סמכויותיו של בית המשפט העליון לערוך ביקורת שיפוטית חוקתית ומינהלית על מעשי מינהל ועל דברי חקיקה

-
- 55 אהרן ברק "בית-המשפט העליון כבית-משפט לחוקה" משפט וממשל 1, 315, 319 (2003).
- 56 قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979 الجريدة الرسمية المصرية (להלן: ע"ר רשמי מצרי) 36 (6.9.1979) 530 <https://manshurat.org/node/7273>.
- 57 إصدار دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2012 (25.12.2012), ע"ר מצרי 51, 44 (25.12.2012) (פרק 3(3)(4) - בית המשפט החוקתי העליון), <https://manshurat.org/node/3573>.
- 58 ס' 9 (א) (7) -قانون محكمة العدل العليا 1992 MENA Rights Group https://menarights.org/sites/default/files/2016-11/JOR_HighCourtOfJusticeLaw_2000_AR.pdf; Saber Al-Shibli, Mohamad Alkhalailah & Nathan J. Brown, *Judicial Review and the Jordanian Constitutional Court: False Start or Slow Start?*, ARAB LAW QUARTERLY 1, 6 (2023) (להלן: שבלי).
- 59 שם, בעמ' 7.
- 60 تعديل الدستور الأردني 2011 (תיקון החוקה הירדנית 2011), ע"ר ירדני (1.10.2011) (פרק 5 ס' 58-61) <https://bit.ly/4bBO54S>.
- 61 قانون المحكمة الدستورية رقم 15 لسنة 2012 (6.6.2012), ע"ר ירדני 5161, 2519 (7.6.2012) <https://bit.ly/4hjpfYD>.
- 62 אתר בית המשפט החוקתי הירדני <https://bit.ly/4ie1zGI>.

תופקדנה בידי כפיקדון זמני עד הקמתם של בית משפט חוקתי ובית משפט מינהלי שייטלו אותה באופן קבוע. בהתאם להוראות חוק היסוד נחקק כבר בשנת 2006 חוק בית המשפט החוקתי העליון.⁶³ הסמכות להקימו הופקדה בידי נשיא הרש"פ, כפוף להתיעצות (תשאור – تشاور) עם המועצה השיפוטית העליונה. אך סמכות המינוי של שופטיו לאחר ההקמה נותרה בידי נשיא הרש"פ, בהסתמך על שיבוץ (תנסיב) של האספה הכללית (الجمعية العامة) של שופטי בית המשפט החוקתי שיוקם (סעיף 5). עם זאת, כפי שנרחיב בהמשך, בית המשפט החוקתי העליון הוקם רק בשנת 2016, עשור לאחר חקיקת החוק שאפשר את הקמתו. עצם הקמתו, הרכבו וכן שאלת היחס שבין סמכותו לבין סמכות בית המשפט העליון היו ועודם שנויים במחלוקת. הקמתו פגעה בעצמאות הרשות השופטת הן בכך שהעמידה מעליה ומעל בית המשפט העליון גוף שיפוטי בכיר יותר, והן בכך ששללה מהמועצה השיפוטית העליונה של מערכת השיפוט הרגילה, ברשות נשיא בית המשפט העליון, את הסמכות להשפיע, ולו בדרך המלצה, על הרכב בית המשפט החוקתי. הרכבם של שני הגופים נשלט בידי נשיא הרש"פ והוא יכול להשתמש בסמכות, וגם השתמש בה, כדי להשפיע על עצמאותם.⁶⁴

4. הרש"פ והרשות השופטת לאחר השתלטות החמאס על עזה

מנגנון הפרדת הרשויות של הרש"פ התבסס במידה רבה על ההנחה כי שתי הרשויות, המחוקקת והמבצעת, צריכות לתת דין וחשבון לבוחר. עם זאת, ביוני 2007, שנתיים לאחר שהחמאס זכה בבחירות החופשיות, ברוב בפרלמנט, השתלט החמאס על רצועת עזה ובשל כך נוצרה הפרדה בין שליטת ארגון החמאס בעזה לבין שליטת הרש"פ ומחמוד עבאס בגדה. הפרדה זו זכתה בעגה הפוליטית הפלסטינית לכינוי "החלוקה" (בערבית – "אל-אנקסאם" الانقسام).⁶⁵ בשל כך חדל הפרלמנט לתפקד ולא נערכו עוד בחירות לפרלמנט ולנשיאות. עקב מצב מתמשך זה נטל לעצמו הנשיא עבאס את סמכויות החקיקה.⁶⁶ התפתחויות אלה פגעו

⁶³ חוק בית המשפט החוקתי העליון מס' 3 לשנת 2006 (قانون المحكمة الدستورية العليا) (17.2.2006), ע"ר 62, 93 (10.3.2006) (להלן: חוק בית המשפט החוקתי העליון).

⁶⁴ עוואודה, לעיל ה"ש 32, בעמ' 119–125.

⁶⁵ סאמר צובחי רשיד בני עודה ההשלכות של ההפרדה הפוליטית הפלסטינית על מדיניות החוץ הפלסטינית (2007–2016) (تداعيات الانقسام السياسي الفلسطيني على السياسة الخارجية الفلسطينية) 42–44 (חיבור לשם קבלת תואר מאסטר, אוניברסיטת אלג'אח, שכ"ם) <https://bit.ly/3Fu40pK>; אפרים לביא "כפל שלטון פלסטיני – כפל מדיניות ישראלית" עדכן אסטרטגי 12 (2) 45–46 (2009) <https://bit.ly/3Fr22qc>.

⁶⁶ ס' 43 לחוק היסוד של הרש"פ, התשנ"ד–1994 (ראו בהרחבה להלן בטקסט הסמוך להערות שוליים 99–101).

בבסיס הדמוקרטי המרכזי שעמד ביסוד פעולת הרש"פ והפכו אותה, למעשה, לשלטון יחיד של ראש הרש"פ. ראש הרש"פ יכול היה לפגוע בעצמאות הרשות השופטת באמצעות סמכויות החקיקה שנטל לידיה ללא כל חשש מהבעת חוסר אמון של הפרלמנט או מצורך למצוא חן בעיני הבוחר. מצב זה הפר את מערכת האיזונים והבלמים שיצר חוק היסוד, פגע ברשות השופטת ואילץ אותה לנסות להילחם בעצמה על עצמאותה.⁶⁷ מצב זה אף השפיע באופן מעשי על מבנה מערכת המשפט של הרש"פ. חוק הרשות השופטת שנחקק בראשית שנות האלפיים קבע כי משכן הקבע של בית המשפט העליון יהיה בירושלים, אך באופן זמני ישכון בעזה או ברמאללה, "כפי שיידרש".⁶⁸ לאחר השתלטות החמאס על עזה פעלו, למעשה, ברש"פ שני בתי משפט עליונים – בית המשפט העליון של הרש"פ שמשכנו עבר לרמאללה,⁶⁹ ובית משפט עליון חדש שממשלת החמאס הקימה בעזה ומינתה את נשיאו ואת שופטיו.⁷⁰

ייתכן כי ראש הרש"פ עבאס שנבחר שנתיים קודם לכן, בינואר 2005,⁷¹ צפה את ההתרחשויות כבר בעת שנבחר. על כן ניצל, לטובתו, כבר סמוך לאחר בחירתו, וביתר שאת לאחר ההפרדה (האנקסאם), את שתי נקודות התורפה המרכזיות במעמדה העצמאי של הרשות השופטת של הרש"פ לפי חוק היסוד שלה. ראשית, ראש הרש"פ ניסה להמשיך להשתמש בסמכותו למנות שופטים, לרבות את נשיא בית המשפט העליון שהוא גם נשיא המועצה השיפוטית העליונה אשר עומד בראש הרשות השופטת, בלי להתחשב בעמדת השופטים. שנית, הוא העצים את השימוש בסמכויות חקיקת חירום שנטל לעצמו עקב השבתת הפרלמנט כדי להשפיע בחקיקה על הרכבה של הרשות השופטת ועל עצמאותה, וגם להקים בתי משפט ולקבוע את סמכויותיהם. הוא השתמש בסמכויות האמורות כדי להשיג שליטה

67 ראו בהרחבה להלן בטקסט הסמוך לה"ש 213–219 ו-251–255.

68 ס' 8 לחוק הרשות השופטת, 2002, לעיל ה"ש 54.

69 "בתי המשפט בעיר רמאללה" אתר מועצת השופטים העליונה של הרש"פ <https://www.courts.gov.ps/courts.aspx?id=T7KKea18083307aT7KKea> (כולל את בית המשפט העליון).

70 Nour Odeh, *Hamas Stamps its Authority on Gaza*, MIFTAH (The Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy) (Oct. 10, 2007) <http://www.miftah.org/Display.cfm?DocId=15044&CategoryId=5>; אתר מועצת השופטים העליונה בעזה, (נצפה לאחרונה 1.11.2023); *كلمة / المستشار ضياء الدين المدهون رئيس المحكمة العليا رئيس المجلس الأعلى للقضاء*, אתר המועצה השיפוטית העליונה (עזה) (נצפה לאחרונה 1.11.2023) (דבר השופט צ'יאא אל-דין אלמדאהון, נשיא בית המשפט העליון וראש המועצה השיפוטית העליונה).

71 "במהלך ישיבה מיוחדת של המועצה המחוקקת: הנשיא אבו מאזן נשבע" וופא (15.1.2005) <https://bit.ly/4igXph3>.

מוחלטת במערכת השיפוט הפלסטינית וכדי להרתיע את שופטיה מלבקר את מהלכיו.

ראשי מערכת השיפוט של הרש"פ והנהגת בית המשפט העליון נאבקו במהלכיו אלה. מאבק העצמאות שלהם התמקד בעיקר במאבק על סמכות ההמלצה בנוגע למינוי השופטים או הוצאתם לגמלאות אך נזהר מלבקר את סמכויות החקיקה שהנשיא נטל לידינו. המאבק מצא את דרכו גם לשיח הציבורי והתקשורתי כאשר כל צד ניסה לרתום לטובתו את דעת הקהל שהיא מפלטו האחרון של מי שאין לו, בוודאי בשיטה טוטליטרית, לא כוח כלכלי (ארנק) ולא כוח צבאי (חרב).⁷² עם זאת היה זה מאבק חסר סיכוי שנחל כישלון חרוץ והסתיים לא רק בהעברת שופטים מרדנים מכהונתם אלא גם בהעברת סמכויותיו החוקתיות והמינהליות של בית המשפט העליון למערכות משפט חדשות ומקבילות שהוקמו עקב מרדנותו. בפרקים הבאים אסקור באופן כרונולוגי את נקודות הציון המרכזיות שהובילו בתקופת כהונתו של ראש הרש"פ הנוכחי, מחמוד עבאס, הן למאבק הרשות השופטת על עצמאותה והן לכישלונה.

ג. מאבקי העצמאות של הרשות השופטת בתקופת מחמוד עבאס – הלכה למעשה

1. סיומה העגום של כהונת הנשיא אל-צוראני (2005)

עם כניסתו של עבאס לתפקיד נשיא הרש"פ, הוא מצא את השופט זוהיר אל-צוראני (زهير الصوراني) בתפקיד נשיא בית המשפט העליון וראש המועצה השיפוטית העליונה. אל-צוראני, עזתי יליד שנת 1936, רכש את השכלתו המשפטית במצרים ומונה בשנת 1999 לתובע הכללי של הרשות, כיהן תקופה קצרה בתפקיד שר המשפטים (2002–2003) ואז מונה בידי יאסר ערפאת לשתי משרות השיפוט הבכירות.⁷³ בסוף יולי 2005, כחצי שנה לאחר השבעתו, החל מחמוד עבאס לפעול להחלפתו באיש שלומו, השופט עיסא אבו-שראר (عيسى عبد الكريم إبراهيم أبو شرار). אבו-שראר שימש בשנים 1963–1996 תובע כללי ועורך דין בירדן ורק לאחר שנת 1996 שב לרשות הפלסטינית ומונה בידי יאסר ערפאת לתפקידי שיפוט שונים.⁷⁴ נראה כי בבחירת אבו-שראר ביקש עבאס להעמיד בראש

Alexander Hamilton, *The Federalist* 78, THE FEDERALIST PAPERS 380 (Dover ed. 72
2014, first printed 1788, New York).

As-Sourani, Zuheir Musa (1936 -), PASSIA, <http://www.passia.org/personalities/777> 73
(להלן: אל-צוראני – פרטים ביוגרפיים).

UN GA, *Follow-up to the report of the United Nations Fact-Finding Mission on the* 74

המערכת השיפוטית תושב הגדה המערבית שלא נתון להשפעה המתגברת של מתנגדיו מהחמאס וגם חולק רקע ביוגרפי דומה של חזרה מהפזורה. כדי למנות את אבו-שראר היה על עבאס להדיח תחילה את אל-צוראני וגם להתעלם מהמלצות המועצה השיפוטית שבראשותו. אומנם אל-צוראני היה קרוב לגיל פרישה (שבעים) אך גם אבו-שראר, המועמד מטעם עבאס, היה בן גילו של אל-צוראני. עבאס פתח בפוא בתהליך דו-שלבי שמטרתו הייתה להציב בראש מערכת המשפט את עושה דברו. תחילה מינה עבאס את אבו-שראר למשנה של אל-צוראני. בצו המינוי שעליו חתום עבאס נכתב כי המינוי נעשה בהתאם להמלצת מועצת השופטים העליונה בראשותו של אל-צוראני.⁷⁵ השלב השני בתהליך, שכלל סדרה חמורה של אירועים, הצביע על כך שסיום כהונתו של אל-צוראני והחלפתו באבו-שראר לא היו לרוחם של השופטים ושיקפו מחלוקת מהותית באשר לעצמאות מערכת המשפט.

ב-2.8.2005, כשבוע וחצי בלבד לאחר מינויו של אבו-שראר למשנה לנשיא, הושלכה פצצה מול ביתו של אל-צוראני בשכונת רימאל שבעזה.⁷⁶ בה-בעת הותקף גם ביתו של התובע הכללי, שברש"פ משרדו נחשב לענף של הרשות השופטת.⁷⁷ פגיעה חמורה זו בנשיא בית המשפט העליון ובתובע הכללי הניבה תגובה חריפה. אל-צוראני האשים פומבית את שירותי הביטחון והמשטרה ברשלנות וטען כי מבצעי ההתקפות ידועים להם, תוך שהוא רומז בכך למי שלטעמו אחראי להתקפות.⁷⁸ אל-צוראני התפטר מתפקידו וטען בפומבי ששופטים לא יכולים לעבוד באווירה שבה ישנה התעלמות מוחלטת מהחוק ואין הגנה על רשויות השיפוט. אומנם הוא חזר בו לאחר שהנשיא עבאס הבטיח לנקוט צעדים להפסקת ההתקפות נגד שופטים,⁷⁹ אך באוקטובר 2005 פרסם עבאס חוק ובו תיקונים לחוק הרשות השופטת. החוק החדש הסמיך את נשיא הרשות למנות למועצת השיפוט העליונה חבר נוסף שהוא משפטן מומחה (סעיף 32); התיר בחירת נשיא לבית המשפט העליון שאינו שופט; והתנה את המלצת מועצת השיפוט למינוי ברוב של

(Fab.4.,2010), https://digitallibrary.un.org/record/676283/files/A_Gaza_Conflict_68_64_651-EN.pdf (תיאור פרטים ביוגרפיים של אבו-שראר); הערך "עיסא אבו-שראר (عيسى أبو شرار)" ויקיפדיה (בערבית) <https://bit.ly/3QVSK89>.

75 החלטה מס' 82 לשנת 2005 (22.7.2005), ע"ר 61, 81 (18.3.2006).

76 "הרשות הפלסטינית העצמאית (לזכויות האזרח – ח.ו.י.) מגנה את המתקפה על היועץ אלצוראני ורואה בה התקפה על הרשות השופטת ושלטון החוק" מען (3.8.2005) <https://www.maannews.net/news/5163.html>.

77 "משרד הפנים: מצטערים על הצהרותיו של אל צוראני כי מי שביצע את הפיגועים נגד התובע הציבורי מוכר לשירותי הביטחון" דוניא אלואטן (7.8.2005) <https://www.alwatanvoice.com/arabic/content/print/26338.html>.

78 שם.

79 אל-צוראני – פרטים ביוגרפיים, לעיל ה"ש 73.

שני שלישים (סעיף 19).⁸⁰ אל-צוראני הגיב על כך בביקורת פומבית בכנס שנערך במרכז הפלסטיני לזכויות אדם בעזה. הוא טען כי החוק לא הוגש לאישור המועצה השיפוטית העליונה שהוא עומד בראשה, וזאת בניגוד לחוק היסוד הפלסטיני. הוא הוסיף כי המועצה מסתייגת מהחוק המתקן מאחר שהוא פוגע בעצמאות הרשות השופטת. לדבריו החוק הופך את המועצה לגוף פוליטי הכפוף לרשות המבצעת, שכן רוב חבריה ייבחרו וימונו בידי שר המשפטים וראש הממשלה.⁸¹

בנובמבר 2005 הגיע המאבק על חוקתיות החוק החדש לפתחו של בית המשפט העליון הפלסטיני, בשבתו כבית משפט חוקתי. בעתירה שהגישה אגודת עורכי הדין הערבים למען זכויות האדם נטען כי החוק המוצע בידי עבאס לא חוקתי. בית המשפט העליון שישב אז בעזה קיבל את העתירה ופסל את החוק פה אחד בקבעו שהוא פוגע בעצמאות הרשות השופטת ובמעמדה של מועצת השופטים העליונה.⁸² בראש ההרכב בן חמישה שופטים ישבה השופטת העזתית סעאדה אל-דג'אני (سعادة فوزي الدجاني), ילידת 1940, שמונתה בידי יאסר ערפאת בשנת 1995 לכהן כשופטת בבית המשפט העליון והייתה האישה הפלסטינית והערבית הראשונה שתפסה תפקיד חשוב זה.⁸³ אל-דג'אני אגב מונתה בשנת 2007 בידי עבאס, בהמלצת מועצת השופטים, למשרת המשנה לנשיא בית המשפט העליון (אבו-שראר) אך לא הגיעה לתפקיד הנשיאה.⁸⁴ החלטת ההרכב בראשותה הייתה ללא ספק החלטה אמיצה ביותר. נראה כי האומץ לקבלתה נבע, בין היתר, מהתמיכה שקיבלו אל-צוראני ואלדג'אני מהציבור העזתי, שנתיים לפני השתלטות החמאס על רצועת עזה. עבאס כיבד את ההחלטה ולא שב לחוקק את החוק שנפסל,

⁸⁰ חוק הרשות השופטת מס' 15 לשנת 2005 (11.10.2005), ע"ר 60, 33 (9.11.2005). בתוכן העניינים בעמ' 3 נכתב: "אשר בוטל" (الذي تم إلغاؤه), שכן כפי שנתאר להלן הוא בוטל בהחלטה של בית המשפט העליון.

⁸¹ "המרכז קיים סדנה בנושא החוק לתיקון חוק הרשות השיפוטית" המרכז הפלסטיני לזכויות האדם (20.10.2005). <https://bit.ly/3XGtbf5>.

⁸² עתירה חוקתית 2005/5 אגודת עורכי הדין הערביים לזכויות האדם נ' נשיא הרשות הפלסטינית, (27.11.2005), ע"ר 61, 303 (18.3.2006) (הנוסח שפורסם בעיתון הרשמי – ללא הנמקות); עצאם עבאדין "קריאה משפטית בשתי ההחלטות חקיקה בנוגע לתיקון חוק הרשות השיפוטית והקמת מועצה שיפוטית עליונה למעבר" 57 אלחק (24.11.2019) (פסק הדין המלא) <https://bit.ly/3DskQox>.

⁸³ "הגברת סעאדה דג'אני ראשונה עורכות הדין בפלסטין, התובעת הראשונה וראשונה השופטות" אצ'יווא (16.7.2020) https://www.adwwa.com/2020/07/blog-post_52.html; מחמד כריום "השופטת סעאדה דג'אני: האישה הראשונה שהגיעה לפסגת השיפוט בפלסטין" אלהוואר אלמתמדן (24.12.2006) (ראיון עם השופטת אל-דג'אני ובו עמדתה על עונשי מוות שפסקה ועל מעמד האישה) <https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=84212>.

⁸⁴ החלטה 276 לשנת 2007 (20.7.2007), ע"ר 73, 67 (13.9.2007).

אך בהמשך מצא דרכים לבצע רפורמות במערכת המשפט בלי להזדקק לצורך להתעלם מפסיקותיה.

עם זאת, המאבק על המשרה הבכירה ברשות השופטת הסתיים בניצחוננו של עבאס. אל-צוראני פרש לגמלאות בהגיעו, בסוף דצמבר 2005, לגיל פרישה.⁸⁵ מי שמונה בידי עבאס להחליפו במשרת נשיא בית המשפט העליון וראש המועצה השיפוטית היה, כצפוי, השופט עיסא אבו-שראר, שמונה בידי עבאס למשנה לנשיא רק ביולי אותה שנה. מינויו של אבו-שראר למשרה עם הגיעו לגיל פרישה עמד בסתירה להוראות סעיף 34 לחוק הרשות השופטת משנת 2002 שקבע כי "לא ימונה למשרת שופט או ימשיך לכהן בה מי שגילו מעל שבעים שנה". בהודעת המינוי שלו לא נמסר כי מינויו נעשה לאחר שיבוץ (תנסיב) של המועצה השיפוטית העליונה. לאור העובדה שנהוג לציין זאת כאשר קיים שיבוץ כזה, ונוכח האמור לעיל, נראה כי המינוי לא נעשה על דעתה של המועצה השיפוטית.⁸⁶ כפי שנראה בהמשך, אבו-שראר הפך להיות מאז לאחת הדמויות הבולטות והחזקות במערכת המשפט הפלסטינית והנשיא עבאס העמידו בראשה כל אימת שביקש לחזק את אחיזתו בה. אבו-שראר כיהן בתפקיד נשיא בית המשפט העליון וראש מועצת השופטים משנת 2005 עד שנת 2009 ובשנת 2019 מינה אותו עבאס שוב לכהן בתפקידים אלה. הוא נשא בתפקידים אלה עד התפטרותו במרץ 2024, לאחר שמלאו לו (כמו לעבאס עצמו) שמונים ושמונה שנים.⁸⁷

האופן שבו הסתיימה כהונתו של אל-צוראני ומינוי אבו-שראר שיקפו דפוס חוזר ונשנה של אירועים שהביאו לסיום כהונתם של נשיאי בית המשפט העליון שהנשיא לא חפץ ביקרם. הנשיא סימן מועמד מטעמו למשרה הבכירה, הרשות השופטת התנגדה אך עבאס מינה את המועמד שחפץ ביקרו. ככל שדפוס זה חזר ונשנה, נבטו גם ניצני ניסיונות כושלים אך מעוררי התפעלות של המערכת השיפוטית להשיב מלחמה שורה. פסק דינה של השופטת אל-דג'אני שנזכר לעיל, שהעזה לפסול חקיקה של עבאס שביקשה לחזק את אחיזתו ברשות השופטת, היה הראשון שבהם.

2. תקופת אבו-שראר הראשונה – בית המשפט בשירות הנשיא (2005–2009)

בתקופת כהונתו הראשונה של אבו-שראר בתפקיד נשיא בית המשפט העליון וראש המועצה השיפוטית לא נרשמו, כצפוי, מאבקים בין הרשות השופטת לבין

⁸⁵ "השופט אבו-שראר נשבע את שבועת השופט בפני הנשיא" אלופא (25.12.2005) http://www.wafa.ps/ar_page.aspx?id=LX6vwFa762354153aLX6vwF

⁸⁶ החלטה 256 לשנת 2005 (23.12.2005), ע"ר 63, 476 (27.4.2006).

⁸⁷ ראו להלן פרקים ב.8–9; החלטה 17 לשנת 2024 (12.3.2024), ע"ר 212, 21 (24.3.2024) (קבלת התפטרותו של אבו שראר).

עבאס. בפרק זמן, זה זכה החמאס בבחירות לפרלמנט (ינואר 2006) והשתלט על עזה (יוני 2007). אבו-שראר היה האיש שהופקד על פיתוח מערכת המשפט של הרש"פ בשטח שנותר בשליטתה. בתקופתו הוקמה בבית המשפט העליון, בכפופות לנשיאו, מחלקה "טכנית" עם סמכויות מעקב אחר פעולות ערכאות השיפוט השונות.⁸⁸ אבו-שראר התקין תקנון לקביעת ותק השופטים,⁸⁹ וגם דאג לפיתוח הפיזי של בתי המשפט בגדה המערבית.⁹⁰ במאמר שפרסם באוקטובר 2009 בשפה האנגלית, חודש לפני פרישתו מהתפקיד, מנה אבו-שראר בין הישגיו בפיתוח הרשות השופטת את ייעול הפיקוח על עבודת השופטים ועל הכשרתם ואת ה"מאמצים בלתי פוסקים" כדבריו, למסד את פעילות המועצה השיפוטית העליונה.⁹¹ עוד טען כי לפי נתונים שבידו, אמון הציבור הפלסטיני ברשות השופטת התחזק הודות לשיתוף פעולה עם ארגוני חברה אזרחית וטיפול יחסים טובים עם התקשורת.⁹² עם זאת, אבו-שראר עצמו, בסיכום שכתב על תקופת כהונתו, מתח גם ביקורת מרומזת על הפגיעה בעצמאות הרשות:⁹³

"We are proud of the achievements of the Palestinian Judiciary as an independent authority. However, we believe that optimal independence is still lacking. The nature of judicial work...requires the existence of an independent and neutral judicial body that has its own separate budget. We must develop mechanisms whereby donors would be willing to aid the judiciary without causing any decrease in its independence. Millions of Euros and dollars have been spent in support of the judiciary, but the judiciary has experienced very limited and modest benefit from the projects funded by donors. In fact, much of the money that was supposed to

88 ס' 9-10 להחלטת חקיקה 5 לשנת 2006 בנוגע לתיקון חוק בתי המשפט הרגילים לשנת 2001 (16.2.2006), ע"ר 62, 113 (25.3.2006) (הקמת משרד טכני לעקרונות משפטיים – מכתב פני למבאדי للقانونية).

89 החלטה 5 של מועצת השופטים העליונה לשנת 2006 בנוגע לתקנון לקביעת ותק השופטים (12.6.2006), ע"ר 68, 179 (7.3.2007).

90 הודעה מטעם מועצת השופטים העליונה על בקשה שהועברה לממשלה להפקעת מבנים מסוימים ברמאללה, ע"ר 79, 176 (9.2.2009); הודעה דומה לגבי הפקעת מבנים מסוימים בטול כרם, ע"ר 80, 148 (27.4.2009).

91 Issa Abu Sharar, *Unprecedented Development of the Palestinian Judiciary*, 138 THIS WEEK IN PALESTINE 38, 38 (October 2009).

92 שם, בעמ' 39.

93 שם.

support the judiciary has been wasted, and many attempts have been made to interfere in the affairs of the judiciary”.

רמז צנוע נוסף לאי-שביעות רצונו של אבו-שראר טמון במהלך מזור שנקט במאי 2009, לקראת סיום כהונתו. הוא הגיש, בשם המועצה השיפוטית העליונה, עתירה לבית המשפט העליון (שהוא עומד בראשו) שבה ביקש להכריז על אי-חוקיותם של ביטויים מסוימים בחוק הרשות השופטת. התובע הכללי התנגד לעתירה. יומיים לפני שמיעתה הודיע אבו-שראר כי הוא מבקש לחזור בו מן העתירה ולא התייצב במועד שנקבע לשמיעתה. בית המשפט החליט, לבקשת התובע הכללי, לדחות את העתירה.⁹⁴ קשה לשער כי במדינת ישראל או במדינה דמוקרטית אחרת יתרחש מהלך יוצא דופן מעין זה שבו נשיא בית המשפט העליון יתור לבית המשפט שהוא עומד בראשו. עם זאת, נראה כי מהלך כזה מרמז על חילוקי דעות בין ראש הרשות השופטת לבין הנשיא ואנשיו והוא נתפס כאמצעי לגיטימי ללחץ על ראש הרשות להימנע מפגיעה מעין זו. כפי שאראה בהמשך, מהלך זה יחזור ויישנה גם בתקופות מאוחרות יותר. הוא משתלב בדפוס חוזר ונשנה שמאפיין את סיום כהונתם של נשיאי בתי המשפט העליון הפלסטיני אשר מעיזים, לקראת סיום כהונתם, או עקב ההחלטה על סיום כהונתם – להביע ביקורת כלפי הנשיא.

פסיקתו של בית המשפט העליון בתקופת אבו-שראר העניקה הכשר משפטי לפעולות שנויות במחלוקת של הנשיא עבאס. אחרי זכיית החמאס בבחירות לפרלמנט (ינואר 2006) התכנסה המועצה המחוקקת היוצאת (פברואר 2006). זאת טרם כינוס המועצה המחוקקת החדשה בהרכבה החדש (מרץ 2006). המועצה היוצאת חוקקה חוקים שונים ובהם חוק בית המשפט החוקתי העליון 2006, אשר אפשר לנשיא להקים ערכאה נוספת מעל לבית המשפט העליון;⁹⁵ וכן תיקון לחוק בתי המשפט הרגילים שלפיו, נוסף על תיקונים אחרים, בית המשפט העליון ימשיך למלא את התפקיד של בית המשפט החוקתי עד הקמתו של בית משפט חוקתי עליון.⁹⁶

עם זאת, במרץ 2006, בישיבתה הראשונה של המועצה המחוקקת השנייה, שרוב חבריה היו נציגי החמאס, ביטלה המועצה החדשה את החלטות קודמתה

94 עתירה חוקתית 2009/2 המועצה השיפוטית העליונה באמצעות ראש המועצה נ' נשיא הרשות הפלסטינית, (21.7.2009), ע"ר 117, 70 (24.1.2016).

95 חוק בית המשפט החוקתי העליון, לעיל ה"ש 63.

96 ס' 13 להחלטת חקיקה מס' 5 לשנת 2006 בנוגע לתיקון חוק בתי המשפט הרגילים, לשנת 2001, לעיל ה"ש 88. הסעיף תיקן את ס' 37 לחוק הקמת בתי המשפט האזרחיים משנת 2001 (قانون تشكيل المحاكم النظامية) כך שיקבע כי "בית המשפט העליון ייקח באופן זמני את כל המשמעות המוטלות על בתי המשפט המנהליים ובית המשפט החוקתי העליון עד להקמתו על פי חוק, אלא אם כן הוא נופל בסמכותה של רשות שיפוטית אחרת".

שהתקבלו לאחר הבחירות. יושב ראש המועצה המחוקקת הקודמת וחבר המועצה הקודמת עתרו לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט חוקתי כדי שזה יורה על בטלות ההחלטה של המועצה החדשה לבטל את החלטות קודמתה. בעתירה דן בית המשפט העליון בהרכב של 11 שופטים, כאשר אבו-שראר לא ישב בהרכב זה ולא פורסמו זהות שופטי המיעוט ותוכן חוות דעתם. נפסק, ברוב דעות, כי יש לבית המשפט החוקתי סמכות לבקר את החלטות הפרלמנט וכי החלטת הביטול לא תקפה.⁹⁷ בפסיקתו זו הכשיר בית המשפט העליון את חקיקתו של חוק בית המשפט החוקתי העליון וגם את המשך תפקודו הזמני שלו, של בית המשפט העליון, כבית משפט חוקתי. עם זאת, הוא לא הצליח להסיר את העננה הפוליטית הרובצת על חקיקה של פרלמנט שהרכבו כבר הוחלף בבחירות. פסק הדין פורסם ברשומות רק בשנת 2016, לאחר הקמתו של בית המשפט החוקתי העליון, כחלק מהמאמצים להעניק תעודת כשרות להקמתו המאוחרת. אך זו, כפי שנראה להלן, הייתה שנויה במחלוקת גם בשל העננה שכרוכה בדרך הקמתו.⁹⁸ החלטה נוספת של בית המשפט העליון, דרמטית ולא פחות שנויה במחלוקת, העניקה לנשיא עבאס רוח גבית לאחר השתלטות החמאס על רצועת עזה ביוני 2007. ההפרדה בין השליטה בעזה לבין השליטה בגדה (ה"אנקסאם")⁹⁹ מנעה מאז את התכנסות המועצה המחוקקת וזו, הלכה למעשה, חדלה לתפקד. בהיעדר פרלמנט מתפקד הנשיא עבאס נטל לעצמו את סמכויות החקיקה ברשות וזאת על בסיס סעיף 43 לחוק היסוד של הרש"פ אשר קובע כי:

"נשיא הרשות הלאומית, במקרים של הכרח שלא ניתן לעכב אותם עד לכינוסה של ישיבה של המועצה המחוקקת, רשאי להוציא החלטות בעלות תוקף של חוק, ויש להציגן בפני המועצה המחוקקת במושב הראשון שהיא תכנס לאחר מתן החלטות אלה."¹⁰⁰

שאלת חוקתיותו של מהלך זה הועמדה למבחן שיפוטי כאשר בדצמבר 2007 הגישה אגודת גמלאי הצבא לבית המשפט העליון עתירה חוקתית כנגד תיקונים שתיקן עבאס בחוק הגמלאות על בסיס סמכות החקיקה שנטל לעצמו. בית המשפט העליון פסק, פה-אחד, בהרכב שבראשו עמד אבו-שראר, כי הנשיא מוסמך לחוקק ללא כל הגבלה עד שתכנס המועצה המחוקקת. בית המשפט העליון נימק זאת, ראשית, בקיומה של ההסמכה בחוק היסוד שמטרתה להגן על האינטרסים

97 עתירה חוקתית 2006/1 אל-אחמד נ' המועצה המחוקקת הפלסטינית, (19.12.2006), ע"ר 55, 117 (24.1.2016).

98 ראו להלן ה"ש 184 וטקסט סמוך.

99 ראו לעיל ה"ש 65 וטקסט סמוך.

100 חוק היסוד, ראו לעיל ה"ש 52.

של העם הפלסטיני ולהבטיח סולידריות חברתית; ושנית, בצורך בחקיקה שתשמור על קיום הרשות, על הסדר, על היציבות ועל המשכיות פעילות הרשויות עד שאפשר יהיה לכנס מועצה מחוקקת.¹⁰¹ פסיקה זו שירתה היטב את האינטרסים של עבאס ולמעשה הכשירה את חדלונו של הפרלמנט הפלסטיני ואת הפיכתו של הנשיא עבאס למחוקק כול יכול למשך תקופה שטרם הגיעה לסיימה. אבו-שראר פרש לגמלאות בסוף נובמבר 2009.¹⁰² הנשיא עבאס בהחלט יכול היה להיות מרוצה מהתנהלות בית המשפט בתקופתו, על אף הניסיונות המתונים של אבו-שראר לבקר. על כך אפשר ללמוד מכך שכעבור עשור שב ומינה את אבו-שראר לכהונה מחודשת לנשיא בית המשפט העליון ולראש המועצה השיפוטית בשנים 2019–2024.¹⁰³

3. תקופת פריד ג'לאד: השקט שלפני הסערה (2009–2014)

עם פרישתו של אבו-שראר מינה הנשיא עבאס למחליפו את פריד ג'לאד (فريد عبدالله أسعد جلاّد). ג'לאד, עורך דין יליד טול כרם (1944), כיהן בעברו כחבר המועצה השיפוטית העליונה (2003–2005) אך זאת רק מכוח היותו סגן שר המשפטים. עם סיום תפקידו זה מונה לשר המשפטים (2005–2006).¹⁰⁴ באוקטובר 2009 מינה אותו עבאס ליועץ המשפטי האישי שלו,¹⁰⁵ וחודש וחצי לאחר מכן (1.12.2009) מינה אותו לנשיא בית המשפט העליון והמועצה השיפוטית העליונה.¹⁰⁶ בצו המינוי של ג'לאד לא נמסר דבר על כך שבחירתו נעשתה על בסיס שיבוץ של המועצה השיפוטית העליונה.¹⁰⁷ אם כן, הנשיא עבאס ניצל את סמכות המינוי שלו כדי למנות למשרה הבכירה במערכת השיפוט, ללא כל התייעצות עם המועצה השיפוטית העליונה, משפטן המקורב לו, פוליטיקאי בעברו, שלא כיהן ערב מינויו כשופט. בישראל מהלך כזה היה נתפס כפגיעה מובהקת בעצמאות מערכת השיפוט.

באוקטובר 2009 פרסם הנשיא עבאס צו ובו הודיע כי ב-24 לינואר 2010 יתקיימו בכל שטחי הרשות בגדה וברצועה בחירות כלליות לנשיאות ולפרלמנט.¹⁰⁸

101 עתירה חוקתית 2007/3 האגודה הלאומית לגמלאי הצבא נ' ראש הרשות הפלסטינית, (26.5.2009), ע"ר 66, 117, 66 (24.1.2016).

102 החלטה 37 לשנת 2009 (16.11.2009), ע"ר 84, 21 (27.12.2009).

103 ראו לעיל ה"ש 87.

104 "פריד אלג'לאד" (فريد الجلاّد) ויקיפדיה <https://bit.ly/41NX8fL>.

105 החלטה 120 לשנת 2009 (15.10.2009), ע"ר 83, 31 (1.11.2009).

106 החלטה 38 לשנת 2009 (30.11.2009), ע"ר 84, 22 (27.12.2009).

107 שם; ס' 18 לחוק הרשות השופטת, 2002, לעיל ה"ש 54.

108 צו 35, 2009 (23.10.2009), ע"ר 83, 14 (1.11.2009).

יומיים לפני המועד שנקבע חתם עבאס על צו הדוחה את מועד הבחירות למועד בלתי ידוע. בצו נמסר כי הדחייה התבקשה על ידי ועדת הבחירות המרכזית כבר ב-12.11.2009. זאת בשל אי-היכולת לקיימן ברצועת עזה.¹⁰⁹ ביטול הבחירות היה האתגר הראשון שרביץ לפתחו של בית המשפט העליון בתקופת ג'לאד. זאת מכיוון שצפוי היה שביטול הבחירות והתמשכות הריק הפרלמנטרי שבעקבותיו יעמידו במבחן את ההכשר המשפטי שנתן בית המשפט לנטילתה, הזמנית לכאורה, של סמכות החקיקה – על ידי הנשיא. נראה כי עבאס, כבר ערב מינוי ג'לאד, צפה את המבחנים שצפויים לסמכותו זו ואולי ביקש להבטיח גישה חיובית של בית המשפט באמצעות מינוי נשיא מטעמו. ואכן, בית המשפט בראשות ג'לאד פרע את השטר כבר באפריל 2010. המבחן הראשון היה כאשר חברה העוסקת בייעוץ פיננסי מרמאללה הסוחרת בבורסות זרות לא קיבלה רישיון ועתרה נגד חקיקה של הנשיא שעסקה בהסדרת פעילות בבורסות זרות. בית המשפט חזר ופסק כי הנשיא היה מוסמך לחוקק את החוק לפי סעיף 43 לחוק היסוד ובשל הצורך הדחוף להגן על המערכת הכלכלית והפיננסית בתקופה של משבר כלכלי.¹¹⁰

אתגר צפוי פחות נחת על שולחנו של ג'לאד שנתיים לאחר מכן. ב-3.1.2012 פרסם הנשיא עבאס חוק בדבר הסרת חסינותו של חבר הפרלמנט ויריבו הפוליטי מחמד דחלאן.¹¹¹ דחלאן עתר לבית המשפט העליון לביטולו של החוק בטענה שאינו חוקתי. בית המשפט העליון החליט, ברוב דעות, לדחות את העתירה בשל היעדר סמכות. בהחלטה שנכתבה על ידי הנשיא ג'לאד נקבע כי החוק האמור, על אף כינויו כחוק, אינו דבר חקיקה או תקנה ועל כן לא נכנס לגדר סמכותו כבית משפט חוקתי המוגבלת לביקורת שיפוטית על חוקים ועל תקנות בלבד.¹¹² הנשיא עבאס היה צריך להיות מרוצה מהחלטות בית המשפט בראשות ג'לאד. ככל הנראה ג'לאד ביקש להתמקד, כמו קודמו, בפיתוח מנגנון הפיקוח הפנימי של השופטים על מערכת השיפוט. מועצת השופטים העליונה בראשותו הקימה מרכז מחקר והדרכה שיפוטית (مركز الأبحاث والدراسات القضائية),¹¹³ אך לקראת סיום כהונתו, החליט הנשיא עבאס להתערב גם בעניין זה. הוא יישם החלטה קודמת שלו משנת 2008 להקים "מכון שיפוט" ומינה, בהתייעצות עם שר המשפטים שלו,

109 צו 1, 2010 (22.1.2010), ע"ר 85, 35 (6.5.2010).

110 עתירה חוקתית 2009/3 חברת פאל שירותי ייעוץ והשקעות פרטיות נ' נשיא הרשות הפלסטינית, (13.4.2010), ע"ר 117, 72 (24.1.2016).

111 חוק 4, התשע"ב-2012, ע"ר 93, 8 (25.1.2012).

112 עתירה חוקתית 2012/6 דחלאן נ' נשיא הרשות הפלסטינית, (28.3.2013), ע"ר 120, 81 (26.4.2016).

113 החלטה 1 של מועצת השופטים העליונה לשנת 2010 (17.10.2010), ע"ר 90, 149 (30.3.2011).

את השופטת תריא חאזם מחמד גודה (يثريا حازم محمد جودي) לעמוד בראשו.¹¹⁴ גם כהונתו של ג'לאד, ככהונת קודמיו, לא הסתיימה על מי מנוחות. ג'לאד, שצפוי היה לסיים את כהונתו באוקטובר 2014, עם הגיעו לגיל פרישה, הגיש את התפטרותו לנשיא חמישה חודשים קודם לכן, ב-29.5.2014, והנשיא קיבל אותה באופן מיידי.¹¹⁵ ההתפטרות עוררה פליאה ובעיתונות נכתב כי הנשיא סירב לקבלה במשך חודשיים (ככל הנראה הוגשה מוקדם יותר), אך יום לאחר קבלתה העניק לג'לאד את אות כוכב הכבוד הפלסטיני. בעיתונות ההתפטרות יוחסה להתנגדות שעוררו כוונותיו של עבאס בנוגע למינוי יורשו של ג'לאד בקרב חברי המועצה השיפוטית העליונה.¹¹⁶ ההתפטרות אכן סימנה את תחילתו של אחד ממאבקי העצמאות ההרואיים של הרשות השופטת ברש"פ.

4. עלייתו ונפילתו (הזמנית) של עלי מהנא: קרב חזיתי (2014–2016)

ואכן, הרקע להתפטרותו המוקדמת של ג'לאד היה טמון בתוכניתו של הנשיא עבאס למנות למשרה הרמה את עלי מהנא (علي جميل مصطفى مهنا). מהנא, משפטן צעיר יחסית, יליד 1954, השלים את לימודי המשפט באוניברסיטת ביירות בשנת 1976 והיה חבר בכיר בתנועת הפתח משנת 1973.¹¹⁷ בשנות השמונים ישב בכלא הישראלי ושוחרר בשנת 1985 בעסקת חילופי השבויים הידועה כ"עסקת ג'יבריל".¹¹⁸ משנת 1994 ניהל משרד עורכי דין ברמאללה והיה ממייסדי לשכת עורכי הדין הפלסטינית ובין ראשיה הראשונים.¹¹⁹ משנת 2012 ועד שנת 2014 היה שר המשפטים בממשלות סלאם פיאד וראמי חמדאללה.¹²⁰ במאי 2014 נוהל משא

¹¹⁴ החלטה 44 לשנת 2014 (16.4.2014), ע"ר 108 62 (15.7.2014) (מינוי השופטת תריא חאזם מחמד גוד – يثريا حازم محمد جودي); תמונתה ודבר מינויה פורסמו גם באתר משרד המשפטים של הרש"פ http://www.moj.pna.ps/ar_page.aspx?id=Wg1cCta500622078aWg1cCt.

¹¹⁵ החלטה 61 לשנת 2014 (29.5.2014), ע"ר 10,8 99 (15.7.2014).
¹¹⁶ אבראהים ענקאווי "האם פוטר ראש מועצת השופטים או התפטר?" ווטן (31.5.2014) <https://www.wattan.net/ar/news/94672.html>; "הסדרים שיפוטיים חדשים: אלג'לאד ומוהאנה מתפטרים וסרסור רוצה לפגוש את הנשיא" אלהדת' (1.6.2014) (להלן: אלהדת' <https://bit.ly/3RJTuh2> (1.6.2014).

¹¹⁷ "הנשיא עבאס החליט למנות את עלי ג'מיל מהנא כיועצו המשפטי" דוניא אלווטן <https://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2019/01/27/1212244.html> (27.1.2019).

¹¹⁸ פייסבוק (11.7.2020) <https://bit.ly/3Fbu6xK> (מהנא כתב שהועבר לכלא אלג'ונייד (בשכם) ב-1984 השתתף שם בשביית רעב בת 15 ימים והשתחרר בעסקת השבויים בשנת 1985).

¹¹⁹ דוניא אלווטן, לעיל ה"ש 117.

¹²⁰ צו בדבר הקמת הממשלה ה-14, 2012 https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=8021; תיקון לצו הנ"ל הקמת הממשלה ה-15, 2013 https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=8999; צו להקמת הממשלה ה-16, התשע"ג-2013 https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=8999.

ומתן להקמת ממשלת "הסכמה לאומית" פלסטינית חדשה וזו הוקמה ביום 2.6.2014¹²¹ לשר המשפטים בממשלה זו מונה משפטן יליד חאן יונס שברצועת עזה שאינו מקושר לתנועת הפתח.¹²² יום לפני הקמתה, ב-1.6.2014, מונה מהנא על ידי עבאס לנשיא בית המשפט העליון וראש המועצה השיפוטית העליונה¹²³ וזאת לאחר שקודם לכן מהנא התפטר מכל תפקידיו.¹²⁴

בדומה למינוי ג'לאד, גם הפעם ניצל עבאס את סמכויותיו כדי למנות למשרה הבכירה במערכת השיפוט פוליטיקאי שלא כיהן מימיו כשופט. עם זאת הפעם נראה היה שאין השופטים מוכנים לקבל את סידור העבודה החדש שארגן עבאס לשר המשפטים הפורש שלו. התפטרותו המוקדמת של ג'לאד ביום חמישי ה-29.5.2014 בישרה את ראשיתו של מאבקם במינוי מהנא. ביום ראשון שלאחר ההתפטרות, ה-1.6.2014 התכנסה ברמאללה המועצה השיפוטית העליונה ומינתה את המשנה לנשיא המתפטר, השופט סמי צרצור (سامي صرصور) להחליף באופן זמני את ג'לאד. כמו כן החליטה המועצה לפנות לנשיא עבאס במכתב, שפורסם באותו יום בתקשורת הפלסטינית. במכתב זה ביקשה המועצה ממנו לתת לה שהות מספקת כדי לקבל החלטות בנוגע ל"שיבוץ" נשיא חדש למועצה ולבית המשפט העליון, לאחר שהתפקיד התפנה, ולפי הוראות חוק היסוד של הרש"פ וחוק הרשות השיפוטית. כמו כן התפרסם כי חברי המועצה השיפוטית העליונה ביקשו פגישה עם הנשיא בעניין זה.¹²⁵ ככל הנראה פגישה כזו לא התקיימה או שלא הועילה, שכן עוד באותו יום חתם הנשיא עבאס על החלטה הממנה את מהנא למשרות הרמות, בלא שנזכר בה כי הדבר נעשה על בסיס שיבוץ של המועצה השיפוטית העליונה.¹²⁶ גם אם המחאה הקטנה של השופטים לא נשאה פרי, היא הייתה ללא ספק איתות לנשיא עבאס כי יש מקום להטות אוזן קשבת לעמדת מערכת השיפוט כאשר הוא ממנה את העומד בראשה. במשטר שבו הנשיא הוא שליט כול יכול יש במחאה זו

121 צו הקמת הממשלה הפלסטינית השבע עשרה (ממשלת ההסכמה הלאומית) (2.6.2014), מסמך של עמותת مركز الأبحاث (מרכז המחקרים), <https://drive.google.com/file/d/1pCOum9uFLEsVjflDSU1KfuWZOCI2SoFF/view>

122 שר המשפטים שמונה, המשפטן סלים אלסקה (سليم مصطفى سليم السقا) נולד בחאן יונס שברצועת עזה והיה בעברו גם מועמד עצמאי לפרלמנט הפלסטיני. הוא מתנגד חריף של הסכמי אוסלו; שם; "המועמד העצמאי סלים אל-סאקה: קורא למועמדים להניח את המחלוקות בצד ומדגיש את האפשרות לבטל את הסכם אוסלו" מען (21.1.2006) <https://katzr.net/f5ea6e>.

123 החלטה 70 לשנת 2014 (1.6.2014), ע"ר 108, 108 (15.7.2014).

124 **אלהדת'** 1.6.2014, לעיל ה"ש 116.

125 שם; "השופט צרצור יעמוד זמנית בראש מועצת השופטים במקום אלג'לאד" (ערוץ הטלוויזיה אלפג'ר, 1.6.2014)

126 החלטה 70, לעיל ה"ש 123.

הפגנת אומץ ונטילת סיכון. כפי שנראה בהמשך במחאה זו לא הייתה המילה האחרונה במאבק.

מהנא נכנס לתפקידו באופן מידי. הוא ערך סיורים בבתי המשפט וכבר ביום 10.6.2014 כינס את המועצה השיפוטית העליונה, לישיבה שבה נכח גם המשנה שלו, השופט צרצור. בסוף הישיבה פורסמה הצהרה משותפת שבה הדגישה המועצה את חשיבות חיזוק עצמאות הרשות השופטת.¹²⁷ בהתאם לשיבוצים של המועצה השיפוטית בראשותו של מהנא, מינה הנשיא עבאס במרץ 2015 שני שופטים נוספים למשרת משנה לנשיא בית המשפט העליון וכן קידם לבית המשפט העליון עשרה שופטים נוספים שכיהנו כשופטי בתי משפט לערעורים.¹²⁸ באוגוסט 2015 קודם שופט נוסף לבית המשפט העליון.¹²⁹ יצוין כי בשונה מהמקובל בישראל, סעיף 1 לחוק הרשות השופטת של הרש"פ לא מגביל את מספר המשנים והשופטים בבית המשפט העליון. נראה היה כי מהנא מצליח לסלול את הדרך לנשיא עבאס לבצע שינויים מרחיקי לכת בהרכב בית המשפט.

עם זאת, ביולי 2015 הוגשה לבית המשפט העליון עתירה נגד הנשיא עבאס, עלי מהנא והמועצה השיפוטית העליונה. העתירה ביקשה את פסילת מינויו של מהנא לכהונת יושב ראש המועצה השיפוטית ונשיא בית המשפט העליון, מן הטעם שזה נעשה שלא על פי שיבוץ של המועצה השיפוטית העליונה ועל כן סותר את החוק ויש בכך משום שימוש בסמכות לרעה.¹³⁰ העתירה הוגשה על ידי עורך דין משכם, נאיל פתוח אלחוח (نائل فتوح الحوح), שמבקר באופן עקבי את הרשות השופטת באמצעי התקשורת הפלסטינים בטענה כי הפכה, הלכה למעשה, לחלק מהרשות המבצעת וכי מינויי השופטים נעשים משיקולים זרים.¹³¹ כל המשיבים

¹²⁷ "מועצת השופטים העליונה: איחוד המנגנון השיפוטי בגדה וברצועה – בראש ובראשונה" דוניא אלואטן (10.6.2014) <https://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2014/06/10/550730.html>

¹²⁸ החלטה 21 לשנת 2015 (17.3.2015), ע"ר 112, 22 (29.4.2015) (קידום השופט מאזן סיסאלם, مازن سيسالم, לדרגת משנה לנשיא בית המשפט העליון, לפי שיבוץ המועצה השיפוטית העליונה מיום 2.2.2015); החלטה 24 לשנת 2015 (21.3.2015), ע"ר 112, 23 (29.4.2015) (קידום השופט וליד אלהאיכ, وليد الحايك, לדרגת משנה לנשיא בית המשפט העליון, לפי שיבוץ המועצה השיפוטית העליונה מיום 2.2.2015); החלטה 25 לשנת 2015 (21.3.2015), ע"ר 112, 26 (29.4.2015) (קידום עשרה שופטי בית המשפט לערעורים לדרגת שופטים בבית המשפט העליון וזאת לפי שיבוץ מיום 17.2.2015).

¹²⁹ החלטה 89 לשנת 2015 (11.8.2015), ע"ר 114, 43 (13.8.2015) (קידום השופט עזת אלראמיני, عزات أحمد محمود موسى الرامياني, מדרגת שופט בית משפט לערעורים לדרגת שופט בית משפט עליון, לפי שיבוץ המועצה השיפוטית מיום 9.7.2015).

¹³⁰ בג"ץ (عدل عليا) 130/2015 אלחוח נ' נשיא מדינת פלסטין, 1 (7.12.2015) <https://katr.net/764b66>

¹³¹ "עורך הדין אלחוח עותר נגד החלטת מינוי ראש מועצת השופטים העליונה" (ערוץ הטלוויזיה "השלום" (تلفزيون السلام), 12.7.2015); "בתי משפט, השופטים ומערכת

ביקשו לדחות את העתירה, אך על המבוכה שאחזה בהם העידה העובדה שלאחר שמהנא והמועצה השיפוטית הגישו תחילה כתב תשובה משותף, הודיע התובע הכללי של הרש"פ כי הוא מייצג את עבאס ואת המועצה השיפוטית בלבד, אך מהנא צריך להשיב על העתירה באופן אישי.¹³²

בית המשפט העליון בהרכב של שלושה שופטים בראשות השופט השאם אלחתו (هشام الحتو) והשופטים רפיק זהד (رفيق زهد) ואחמד אלמע'ני (أحمد المغني) קיבל את העתירה. בפסק דין שפורסם ביום 7.12.2015, ביטל בית המשפט העליון את החלטתו של עבאס למנות את מהנא ליושב ראש המועצה השיפוטית העליונה ולנשיא בית המשפט העליון.¹³³ בפסק דין מנומק שהסתמך על פסיקת בית הדין הגבוה לצדק הירדני, קבעו השופטים כי הצורך של רשות כלשהי לקבל, טרם מינוי, שיבוץ מרשות אחרת, הוא דרישה מהותית שהעמידה בה היא תנאי לתוקפה של החלטת הרשות המחליטה. נקבע כי אם לא קוימה הדרישה – דין ההחלטה להתבטל. מטרתה של דרישה זו היא להבטיח היוועצות של הרשות המחליטה ברשות המשבצת באופן שיבטיח את האינטרס הציבורי.¹³⁴ כמו כן דחו השופטים את הטענה כי לעותר אין זכות עמידה בפוסקם כ:¹³⁵

"מינוי שופט מבלי שהתקיימו ההליכים המשפטיים לכך הופך אותו לשופט לא חוקי (قاضي غير شرعي), ולכן יש לעורך הדין אינטרס מוצדק שלא יפגע כתוצאה ממינוי זה, שכן השופט הלא חוקי ישקול ויכריע בבקשות ותביעות שהגיש עורך הדין. הנזק המוסרי והחומרי קשה במיוחד משום [...] שהמשיב השני אינו שופט רגיל בערכאה ראשונה [...] אלא שהוא נמצא בראש ההיררכיה השיפוטית [...]"

פסק הדין של בית המשפט העליון הציב שיא חדש במאבק של הרשות השופטת הפלסטינית על עצמאותה, וזכה לתהודה רבה בתקשורת הפלסטינית והערבית.¹³⁶

המשפט בצל החוקים החדשים – לאן? עם עורך הדין נאאל אל-חוח" (רדיו דרך האהבה (راديو طريق المحبة), 15.1.2021), (ראיון עם עו"ד אלהוח בתחנת רדיו משכם. ראו מדקה 2:21:30).

132 בג"ץ 130/2015, לעיל ה"ש 130, בעמ' 2.

133 שם, בעמ' 7.

134 שם, בעמ' 4.

135 שם, בעמ' 5.

136 עלי אבו חבלה "בית המשפט העליון העניק ניצחון לעקרון שלטון החוק והחליט לקבל את העתירה" דוניא אלוטן (7.12.2015) <https://www.alwatanvoice.com/arabic/content/print/827497.html>; "בית המשפט העליון ביטל החלטה נשיאותית שמינתה את עלי מהנא לראש המועצה המשפטית העליונה" Aman Transparency Palestine (8.12.20015)

ואכן, פסק הדין הביא לסיום כהונתו של עלי מהנא שהגיש ביום 19.1.2016 בקשה לנשיא להוציאו לגמלאות מוקדמות.¹³⁷ מהנא לא חזר לכס השיפוט בבית המשפט העליון, אף כי נותר מקורב לעבאס ומונה על ידו בשנת 2019 ליועץ המשפטי האישי שלו.¹³⁸ עבאס השיבו לקודקוד מערכת השיפוט כאשר מינה אותו בשנת 2023 לכהן כנשיא השני של בית המשפט החוקתי העליון.¹³⁹ למהלך זה ולמאבק שקדם לו עוד נשוב בהמשך, אך בנקודת הזמן שבה פסק בית המשפט העליון כי מינוי נשיאו לא חוקי נראה היה כי הרשות השופטת נלחמת על עצמאותה. לא זו בלבד שפסק הדין הביא לסיום כהונתו של נשיא שעבאס חפץ ביקרו, הוא גם ביסס את חובתו של עבאס להזדקק בעתיד לשיבוץ של המועצה כתנאי למינוי שופטים. פסק הדין היה אפוא צעד חשוב ומעורר השתאות של רשות שופטת הנלחמת על מעמדה נגד שליט כול יכול. עם זאת, השופטים לא יכלו להתבשם מניצחונם, שכן העברתו של מהנא מתפקידו בישרה בוודאות תגובות נגד חריפות של הנשיא ומאבק מתגבר הן על מינוי מחליפו של מהנא והן על מעמדה של המועצה השיפוטית ובית המשפט העליון. אלה אכן לא בוששו להגיע.

5. מאבקי העצמאות של סמי צרצור (2016)

כחלוף יום אחד בלבד מפרישתו של מהנא לגמלאות מוקדמות מינה הנשיא עבאס, ביום 20.1.2016, את המשנה של מהנא, השופט סמי צרצור (سامي طه ظاهر صرصور), למשרת נשיא בית המשפט העליון ויושב ראש מועצת השופטים העליונה.¹⁴⁰ באותו מועד מינה הנשיא גם את השופט עמאד סלים סעד (عماد سليم "أسعد عبد الله" سعد) למשנה של צרצור, בשתי המשרות.¹⁴¹ בשתי ההחלטות של

החלטה "החלטה"; <https://www.aman-palestine.org/media-center/1048.html>; אחמד אלאשקר "החלטה שיפוטית על ביטול מינוי ראש מועצת השופטים העליונה בפלסטין" אלמפכרה אלקאנוניה (المفكرة القانونية) (9.12.2015) <https://bit.ly/43ETwxQ>.

137 עתירה חוקתית 2016/19 בבית המשפט החוקתי העליון מהנא נ' מועצת השופטים העליונה ואח', (16.1.2018), ע"ר 140, 60, 61 (13.2.2018).

138 החלטה 4 לשנת 2019 (27.1.2019), ע"ר 152, 82 (19.2.2019) (מינוי עלי מהנא ליועץ משפטי לנשיא מדינת פלסטין); החלטה 74 לשנת 2019 (19.8.2019), ע"ר 159, 13 (18.9.2019) (כנ"ל).

139 החלטה 24 משנת 2023 בדבר מינוי השופט עלי ג'מיל מצטפא מהנא לנשיא בית המשפט החוקתי העליון (4.6.23), ע"ר 203, 14 (25.6.2023).

140 החלטה 10 לשנת 2016 (20.1.2016), ע"ר 117, 47 (24.1.2016).

141 החלטה 11 לשנת 2016 (20.1.2016), ע"ר 117, 48 (24.1.2016); "עמאד סלים סעד, ממלא מקום נשיא בית המשפט העליון" Palestine-News (16.8.2016) <https://www.panet.co.il/article/1496986> (מידע ביוגרפי: עסק בעריכת דין משנת 1978, מונה לשופט שלום בשנת 1986 וכיהן בתפקיד נשיא בית משפט שלום בשכם, נשיא בית משפט לערעורים

הנשיא עבאס נכתב כי התקבלו לפי "שיבוץ" מטעם מועצת השופטים העליונה. יום לאחר מכן, ב-21.1.2016, פרסם הנשיא עבאס החלטה נוספת, אשר לפי הכתוב בה התבססה על אותו "שיבוץ", ולפיה מונה השופט עמאד סלים סעד ל"משנה ראשון" (نائباً أول) לצרצור.¹⁴²

כנגד שתי ההחלטות האחרונות בדבר מינוי "משנה" ו"משנה ראשון" הוגשו במרץ 2016 שתי עתירות לבית המשפט העליון על ידי לא אחר מאשר מי שכיהן באותה עת כשופט בית המשפט העליון, השופט עבדאללה אל-עבאסי (عبدالله موسى غزلان العباسي). בעתירה האחת, שאותה משך מאוחר יותר, טען כי ההחלטות בטלות, מאחר שלפי החוק המשנה לנשיא בית המשפט העליון צריך להיות השופט הוותיק ביותר.¹⁴³ בעתירה השנייה חזר על טענה זו בצירוף טענה חריפה יותר שלפיה המינוי לא נעשה בהתאם לשיבוץ של המועצה השיפוטית העליונה ועל כן פוגע בהפרדת הרשויות ובעצמאות מערכת השיפוט ומנוגד לחוק.¹⁴⁴ הגשת עתירות מעין אלה על ידי שופט מכהן בבית המשפט העליון בוודאי נעשתה בידיעת נשיאו והייתה קריאת תיגר חזיתית נגד הנשיא עבאס והמשך ישיר למאבק העצמאות שהחל עם פסילת מינויו של מהנא.

הנשיא עבאס חשש ממפלה נוספת ופעל להקדים רפואה למכה על ידי הפניית ההכרעה בסוגיה לבית המשפט החוקתי העליון שזה עתה הוקם (מרץ 2016), עשור לאחר חקיקת חוק בית המשפט החוקתי העליון, שלא יושם עד אז. הקמתו של בית משפט זה הייתה כשלעצמה תגובה לגילויי העצמאות של הרשות השופטת, וכפי שאסביר בתת-הפרק הבא, נוכח הרכב שופטיו, לעבאס היה יסוד להאמין כי הכרעתו תטה לטובתו. לבית המשפט החוקתי העליון הוקנתה בחוק הסמכות הייחודית לדון בבקשות לפרשנות חוקתית (תפסיר דוסתורי – تفسير دستوري) של חוקים ושל חוק היסוד במקרה של חילוקי דעות לגבי זכויותיהן, חובותיהן וסמכויותיהן של שלוש הרשויות.¹⁴⁵ מי שהוסמך להגיש בקשות אלה הוא שר המשפטים, על פי בקשת נשיא הרש"פ, ראש הממשלה, יושב ראש המועצה המחוקקת, נשיא המועצה השיפוטית העליונה, או מי שזכויותיו החוקתיות

ושופט בית המשפט העליון).

142 החלטה 22 לשנת 2016 (21.1.2016), ע"ר 48, 118 (28.2.2016).

143 עתירה מנהלית 2016/65 השופט אלעבאסי (لقاضي عبدالله موسى غزلان العباسي) נ' ראש הרשות (26.5.2016), <https://maqam.najah.edu/judgments/2262> (העותר משך עתירה זו ב-26.5.2016 ועל כן היא נדחתה).

144 בג"ץ 2016/4 השופט אלעבאסי נ' ראש הרשות (19.9.2016), בתוך המרכז הפלסטיני לעצמאות עורכי הדין והשופטים (מוסאווה) הצדק והמשפט (גיליון מיוחד) 16 (אוקטובר 2016) <https://musawa.ps/uploads/431a458860268e7b87aea3b1432ae4f6.pdf>.

145 ס' 24 לחוק בית המשפט החוקתי העליון, לעיל ה"ש 63.

הופרו.¹⁴⁶ בהתאם לסמכות זאת ביום 9.6.2016 פנה שר המשפטים של הרש"פ, לבקשת ראש הממשלה, לבית המשפט החוקתי שהוקם זמן קצר קודם לכן, בבקשת פרשנות, הראשונה בתולדותיו. בבקשה ביקש שר המשפטים לפרש את סעיפי חוק הרשות השיפוטית העוסקים במינוי שופטים, תוך דגש על שאלת מעמדו של ה"שיבוץ" הנדרש והסמכות למנות משנה לנשיא. זאת, כדי להכריע במחלוקת בנוגע למינויו של השופט עמאד סלים סעד למשנה ולמשנה ראשון.¹⁴⁷ בבית המשפט החוקתי התברר כי ה"שיבוץ" מטעם מועצת השופטים העליונה, שעליו הסתמך עבאס, כלל ארבעה מועמדים למשרת הנשיא לרבות השופט צרצור, שמונה, והשופט עמאד סלים סעד, שמונה למשנה. בית המשפט החוקתי סבר כי שיבוצו של סעד למינויו לכהונה כנשיא בית המשפט כולל בחובו גם הסכמה למנותו לכהן כמשנה לנשיא. בית המשפט החוקתי גם דחה את הטענה כי לא קיים תפקיד של "משנה ראשון" משום שהוכח כי המונח היה מוכר ומקובל על מועצת השופטים עצמה וכי בנוסח השיבוץ שהועבר על ידי המועצה נרשם כי תפקידו דאז של השופט צרצור הוא "משנה ראשון".¹⁴⁸ בית המשפט החוקתי פסק כי החלטותיו של עבאס למנות את עמאד סלים סעד למשנה תקפות וכשרות וכי המינוי הוא בגדר:¹⁴⁹

"זכות חוקתית של נשיא מדינת פלסטין, הוא אינו מהווה השתלטות של הרשות המבצעת או פגיעה במהות סמכות הרשות השופטת, הוא אינו מערער את עקרון הפרדת הרשויות או פוגם בעצמאותה של מערכת המשפט".

לסיכום הוסיף בית המשפט החוקתי העליון הערה מרחיקת לכת עוד יותר, ולפיה פסיקתו של בית המשפט העליון בעניין ביטול מינויו של עלי מהנא, שבה כזכור נפסק כי אין תוקף להחלטת מינוי בהיעדר שיבוץ,¹⁵⁰ אינה פסיקה "שיש להשתמש בה, לראות בה תקדים או לפסוק לפיה ויש להתעלם ממנה ולא להסתמך עליה".¹⁵¹ הערה זו לא הייתה הכרחית לשם הכרעה בסוגיית מינויו של עמאד סלים סעד היות

146 ס' 30 לחוק בית המשפט החוקתי העליון, לעיל ה"ש 63.

147 פרשנות חוקתית (تفسير دستوري) 2016/01 בית המשפט החוקתי העליון (18.9.2016), ע"ר תוספת 12, 2 (26.9.2016).

148 שם, בעמ' 5.

149 שם, בעמ' 6.

150 לעיל ה"ש 130 וטקסט סמוך.

151 פרשנות חוקתית 2016/01, לעיל ה"ש 147, בעמ' 6 ("لا يعني أنه حكماً يجب الاستئناس به، أو اعتباره مبدأً، أو الأخذ به كحكم يجب الاقتداء به، بل يجب إعدامه وعدم الاستشهاد به").

שבית המשפט סבר כי המינוי נעשה לפי "שיבוץ" כשר. הערה זו מצביעה בבירור עד כמה היה מוכן בית המשפט החוקתי העליון לסייע לנשיא עבאס. ההחלטה מראה כיצד הקמת בית המשפט החוקתי העליון נוצלה בידי עבאס כקלף מנצח שסייע לו לשלוט בבית המשפט העליון הסורר והמורה.

מכל מקום, ביום שבו ניתן פסק דינו של בית המשפט החוקתי העליון (18.9.2016), המשיכה הזרוע השנייה של מערכת המשפט במאבק העצמאות האבוד שלה. בית המשפט העליון בהרכב של שלושה שופטים, בראשות השופטת אימאן נאסר א-דין, קיבל את העתירה המונחת בפניו כנגד מינוי עמאד סלים סעד למשנה ולמשנה ראשון ופסק כי המינוי בטל.¹⁵²

את ההחלטה תמך בית המשפט העליון בשני נימוקים: ראשית, "השיבוץ" שעליו הסתמך עבאס היה שיבוץ למשרת הנשיא ולא למשרת המשנה ולכן, לדידו של בית המשפט העליון, המינוי למשנה נעשה שלא על סמך שיבוץ. בית המשפט חזר על פסיקתו הקודמת שלפיה מינוי שנעשה ללא שיבוץ – בטל. הטעם השני שנתן בית המשפט להחלטה היה שלא קיימת בחקיקה משרה של "משנה ראשון" ועל כן אין תוקף להחלטה למנות שופט למשרה מעין זו.¹⁵³

הפסיקות הסותרות של בית המשפט החוקתי העליון ושל בית המשפט העליון מצביעות על עוצמת התעוזה של בית המשפט העליון ושל העומד בראשו להילחם על עצמאותם. מבחינת עבאס התסבוכת המשפטית שיצרה תעוזה זו עברה את הגבול. משראה כי ההתמודדות עם השופטים בדרך משפטית לא צלחה, פנה אל תגובה קשה ומעודנת פחות.

עוד באותו יום (18.9.2016) פתח חבר הוועד המרכזי של הפתח, ומי שהיה בעבר ראש המודיעין הכללי של הרש"פ, תאופיק טיראווי, במתקפה תקשורתית קשה וחזיתית נגד נשיא בית המשפט העליון, השופט צרצור. הוא ייחס לצרצור פעולה ממניעים אישיים, קידום מקורבים ואף זיוף תאריך לידתו. הוא הוסיף לדברים איום מפורש לאמור:¹⁵⁴

"אני קורא לנשיא ולכל השופטים המכובדים ונשואי הפנים לעצור את הפרסה הזו שעשויה לפגוע בכל הרשות השופטת ובאמון האזרח בה. על מי שמנצלים את משרותיהם למטרות אישיות ולא ינטרס עצמי לתת דין וחשבון ויש להביאם לדין. בל נהיה כמאמר

152 בג"ץ 2016/4, לעיל ה"ש 144, בעמ' 22.

153 בג"ץ 2016/4, לעיל ה"ש 144, בעמ' 21-22.

154 "האלוף תאופיק אל-טיראווי פותח במתקפה חריפה על צרצור, ראש המועצה השיפוטית העליונה, ומאשים אותו בזיוף תאריך לידתו!" דוניא אולוטן (18.9.2016)

<https://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2016/09/18/970292.html>

המשורר: 'בכל פעם שמשפחתי מוצאת טירה הם הורסים אותה [...] משפחתי בוגדת במשפחתי"¹⁵⁵.

יומיים לאחר מכן השיב השופט צרצור מלחמה שערה. הוא כינס מסיבת עיתונאים במרכז התקשורת שבבניין המועצה השיפוטית העליונה ברמאללה, שלל בפירוט את כל האשמות טיראווי, אף כי חלק לו כבוד כ"פטריוט", והודיע כי הוא נשאר בתפקידו ואינו שוקל להתפטר.¹⁵⁶ לצידו של צרצור נצבו על מדרגות בניין בית המשפט ברמאללה, בהפגנת תמיכה שקטה, עורכי דין ושופטים עטויי גלימות אשר הניפו את הכרזה "רשות שופטת עצמאית – מדינה חזקה" (القضاء مستقل – دولة قوية).¹⁵⁷ תוכן הכרזה שהונפה ברמאללה דומה מאוד לכרזות שהונפו כעבור שנים אחדות בהפגנות נגד פיטורי שופטים ברחבי הונגריה¹⁵⁸ ובפולין.¹⁵⁹ המחאה לא הרשימה את טיראווי ובתגובה הוא החריף את מתקפותיו והדגיש כי הבעיה של מערכת השיפוט הפלסטינית היא העומד בראשה.¹⁶⁰

כמה ימים לאחר מכן, נקט השופט צרצור צעד מרחיק לכת נוסף. בעוד שלוחיו של הנשיא עבאס פנו לבית המשפט החוקתי העליון כדי שזה יצמצם את סמכותו של בית המשפט העליון, הרי שביום 26.9.2016 פנה הנשיא צרצור לראש הממשלה כדי שזה יבקש מבית המשפט החוקתי העליון לפרש את סמכותו של הנשיא עבאס לחוקק, באופן כללי, ובאופן מיוחד – לחוקק חוק שישלול את חסינות חברי המועצה המחוקקת (כפי שעשה במקרה של דחלאן). הבקשה הוגשה

155 "كيف أكتب فوق السحاب" ("איך אני כותב מעל העננים"), מדויק משירו של המשורר הפלסטיני מחמוד דרוויש). <https://www.alqasidah.com/poem.php?ip=6116> (השורה מצוטטת באופן לא לגמרי

156 "המאבק נמשך בין טיראווי לבין צרצור" מען (20.9.2016). <https://www.maannews.net/news/867480.html>; "המתחות גוברת בין טיראווי לצרצור (تصاعد التوتر بين الطيراي وصرصور)" ווטן (20.9.2016). <https://www.youtube.com/watch?v=hZ6L901vXG8>; מדאר ניוז (20.9.2016) <https://katr.net/93dde3> (דיווח מצולם של התבטאויותיהם התקשורתיות).

157 שם.

158 Bernadette Somody, *Parallel judiciary system in Hungary is to the Government's taste*, Heinrich bell Stiftung (Mar. 12, 2019) <https://katr.net/c059df>, המפגינים כרזות בהן הכיתוב: "Fuggetlen Birosgokat" שפירושו "רשות שופטת עצמאית".

159 *Elbląscy sędziowie wyszli na ulicę. "Niezależne sądy prawem każdego obywatela"*, ELBLĄSKI DZIENNIK INTERNETOWY (Apr. 8, 2019) <https://katr.net/91b265>, נגד הדחת שופטים בפולין נישאו כרזות שכותרתן "Niezależne sądy prawem każdego obywatela", שפירושה "בתי משפט עצמאיים הם זכותו של כל אזרח".

160 ראו המקורות לעיל ה"ש 156.

ביום 9.10.2016, אך כעבור כחודש נחלה כישלון חרוץ.¹⁶¹ בפסק דין מנומק שניתן בסוף נובמבר, בית המשפט החוקתי העליון שב ואישר את סמכותו של הנשיא עבאס, לפי סעיף 43 לחוק היסוד הפלסטיני, לחוקק כל עוד לא מתכנסת מועצה מחוקקת חדשה. כמו כן שב בית המשפט החוקתי העליון ואישר את סמכותו של הנשיא להסיר בחקיקה את חסינותם של חברי פרלמנט כדחלאן, אם יש צורך ציבורי דחוף בכך.¹⁶²

כשבוע לאחר מכן (8.12.2016) הסיר עבאס בחקיקה שהסתמכה על פסיקה זו את חסינותם של דחלאן וארבעה חברי פרלמנט נוספים ולשם העמדתם לדין פלילי, וזאת לפי בקשת התובע הכללי.¹⁶³ אומנם דחלאן עצמו הגיש מיידית עתירה לבית המשפט החוקתי העליון שבה ביקש ממנו להפוך את החלטתו הקודמת, אך זו נדחתה על ידי בית המשפט לאחר כשנתיים בטענה כי פסיקתו הקודמת סופית.¹⁶⁴ הואיל וצרצור עמד בעוז בלחצים שהופעלו עליו להתפטר ועוד העז להגיש לבית המשפט החוקתי העליון עתירה מתריסה כנגד סמכותו המחוקקת של עבאס, החליט עבאס לפטרו בדרך ייחודית. ביום 12.10.2016 חתם עבאס על החלטה על מינוי השופט עמאד סלים סעד לממלא מקום (قائماً بأعمال) נשיא בית המשפט העליון ומועצת השופטים העליונה. בהחלטה נכתב שמינוי זה נעשה לאחר עיון בהחלטת בית המשפט החוקתי העליון מיום 18.9.2016 שזכרה לעיל שאישרה את מינויו של סלים למשנה ראשון (نائباً أول).¹⁶⁵

למוחרת (13.10.2016) הוזמן השופט צרצור ללשכת הנשיא עבאס וזה הודיע לו על קבלת "התפטרותו". זאת, כך הסביר זאת צרצור מאוחר יותר בראיון, על בסיס מכתב תודה שכתב צרצור לפני השבעתו ובו טען כי משרה שיפוטית היא משימה ולא כבוד (تكليف وليس تشريفاً). צרצור טען בראיון כי הדברים הוצאו מהקשרם, כי לא התפטר, כי לנשיא עבאס אין כל סמכות לקבל את התפטרותו וכי "הגוף היחיד שיכול לפטר שופט הוא המועצה השיפוטית העליונה, לאחר חקירה בגין הפרות שביצע, שלאחריה ניתנת החלטה לפטרו שמוגשת לשר שמחזיר אותה

161 פרשנות חוקתית (تفسير دستوري) 2016/3 בית המשפט החוקתי העליון (3.11.2016), ע"ר 96, 126 (30.11.2016).

162 שם, בעמ' 100; ראו גם MAIS A.M. QANDEEL, ENFORCING HUMAN RIGHTS OF PALESTINIANS IN THE OCCUPIED TERRITORY 339 (2018).

163 החלטות 26–30 של החקיקה לשנת 2016 (8.12.2016), ע"ר 5–8 (14.1.2017).

164 עתירה חוקתית 2016/4 דחלאן נ' שר המשפטים (25.6.2018), ע"ר 145, 166 (26.7.2018).

165 החלטה 159 לשנת 2016 (12.10.2016), ע"ר 126, 46 (8.11.2016); "עמאד סלים סעד, ממלא מקום", לעיל ה"ש 141 (תיאור מעמד העברת הסמכויות בבניין מועצת השופטים, בנוכחות היועץ המשפטי של הנשיא חסן אל-עורי, מזכיר משרד המשפטים, ומספר שופטי בית המשפט העליון וחברי המועצה).

למועצה השיפוטית". עוד הוסיף כי כל פעולה שיבצע מחליפו בטלה וכי בכוונתו, שאותה לא מימש, להגיש ערעור.¹⁶⁶

ארגוני זכויות אדם ברש"פ נזעקו למחות על פעולת הפיטורין-התפטרות והדגישו כי יש בה כדי לפגוע בעצמאות הרשות השופטת.¹⁶⁷ כל אלה לא הועילו לצרצור וביום 15.12.2016, מינה עבאס את עמאד סלים סעד לנשיא בית המשפט העליון ומועצת השופטים העליונה. בהחלטה על המינוי נכתב כי היא מבוססת על שיבוץ של מועצת השופטים שניתן על ידה בישיבה שכונסה באותו יום.¹⁶⁸ נראה כי מועצת השופטים, בראשות ממלא המקום המיועד לנשיאות, הבינה כי ככל הנראה נגדֶּשֶׁה הסאה. צרצור נותר מחוץ למערכת השיפוט אך המשיך לבקר מבחוץ, בחריפות רבה, את פעולותיו של עבאס הפוגעות בעצמאותה.¹⁶⁹

6. המחלוקת בדבר מטרת ההקמה של בית המשפט החוקתי העליון

כפי שכבר הראיתי לעיל, החל משנת 2016, נכנס לזירת המאבק על עצמאות המערכת השיפוטית שחקן חדש – בית המשפט החוקתי העליון. ביום 31.3.2016, זמן קצר לאחר ביטול מינויו של עלי מהנא ומינוי צרצור תחתיו, חתם הנשיא עבאס על החלטה להקמתו ומינוי תשעת שופטיו הראשונים.¹⁷⁰ הקמתו של בית המשפט החוקתי העליון שללה מבית המשפט העליון את סמכותו לשמש באופן זמני בתפקיד בית המשפט החוקתי ואף הוציאה מידי המועצה השיפוטית העליונה את הסמכות ליעץ לנשיא בנוגע למינוי שופטי בית המשפט החוקתי העליון. סמכות שהוטלה לפי סעיף 5 לחוק בית המשפט החוקתי העליון על האספה הכללית (الجمعية العامة) של שופטי בית המשפט החוקתי העליון. עצם הקמת בית המשפט החוקתי העליון הייתה אפוא החלשה מובנית של סמכויותיו של בית המשפט העליון, שהחלטותיו החוקתיות היו לצנינים בעיני הנשיא.

אכן סמכויותיו של בית המשפט העליון כבית משפט חוקתי נקבעו כסמכויות זמניות. הכוונה להקים בית משפט חוקתי עליון ליוותה את מערכת המשפט של הרש"פ עוד טרם הוקמה, זאת ברוח מגמות דומות במדינות ערב שכנות. בהחלטה

¹⁶⁶ "התפטרות או פיטורין.. השופט צרצור מוסר באופן בלעדי לאלוטן מה קרה איתו" אלוטן <https://www.wattan.net/ar/news/189737.html> (24.10.2016)

¹⁶⁷ שם.

¹⁶⁸ החלטה 180 לשנת 2016 (15.12.2016), ע"ר 128, 21 (14.1.2017).

¹⁶⁹ "תאר את סעיף 43 לחוק היסוד כ'שחור' וקרא לבטלו – ראש מועצת השיפוט לשעבר, סמי צרצור, אמר לווטן: תיקון חוק הרשות השיפוטית היה צריך להיעשות באמצעות המועצה המחוקקת שנבחרה" ווטן (15.2.2021) <https://www.wattan.net/ar/radio/332998.html>

¹⁷⁰ החלטה 57 לשנת 2016 על הקמת בית משפט חוקתי עליון (13.3.2016), ע"ר 120, 53 (26.4.2016).

על הקמת בית המשפט החוקתי העליון נכתב כי התקבלה לאחר התייעצות (تشاور) עם מועצת השופטים העליונה ועם שר המשפטים, כפי שמחייב סעיף 5 לחוק בית המשפט החוקתי העליון.¹⁷¹ יועצו המשפטי של הנשיא עבאס, חסן אל-עורי (حسن العوري)¹⁷² ציין בראיון לתקשורת, סמוך להחלטה, כי זו התקבלה אחרי "התייעצויות קפדניות" (مشاورات دقيقة).¹⁷³ עם זאת, יש כמה אינדיקציות לכך שהקמת בית המשפט החוקתי בעיתוי שבו הוקם לא נבעה מתוכנית סדורה להגשמת חלום הקמת בית המשפט החוקתי העליון וכי מטרתה האמיתית הייתה לאפשר לעבאס להדק את אחיזתו ברשות השופטת.

ראשית, במשך העשור שחלף מאז חקיקת חוק בית המשפט החוקתי העליון בשנת 2006, נמנע עבאס מלהקים בית משפט זה. המניע הפורמלי המרכזי לעיכוב היה הניתוק בין רצועת עזה לבין הגדה והצל שרביץ על אופן החקיקה של חוק בית המשפט החוקתי העליון.¹⁷⁴ בעוד לא חל שינוי משמעותי בנסיבות שמנעו את הקמת בית המשפט עד שנת 2016, קדמה להקמתו סדרת אירועים שבהם הפגינה הרשות השופטת עצמאות וחתרה תחת סמכותו של הנשיא, ובהם הדחת עלי מהנא, ההתנגדות למינויו של עמאד סלים סעד כמשנה ראשון ומהלכו המתריסים של השופט צרצור. אפשר לשער אפוא כי העצמאות היתרה שגילו נשיא בית המשפט העליון ושופטיו היא שהמריצה את עבאס למנות גוף שיפוטני בכיר נפרד מבית המשפט העליון. זאת כדי שהשליטה במינוי שופטיו וברוחם השיפוטית לא תהא נתונה למרדנות שנתקל בה מצד שופטי בית המשפט העליון. ההסברים הפומביים שניתנו למהלך על ידי יועצו של הנשיא עבאס, אל-עורי, מחזקים השערה זאת:¹⁷⁵

"התייעצויות להקמת בית המשפט התקיימו מאז 2006, אך החלוקה הפלסטינית בשנת 2007 בין הגדה המערבית לרצועת עזה עקב שליטת חמאס ברצועת עזה תרמה לעיכוב הקמתו. היום הנשיא מצא עצמו עומד בפני מימוש הקמתו משתי סיבות חשובות: הראשונה שבהן היא הקושי לדון בערעורים ובסוגיות חוקתיות הטעונות הכרעה וחקיקה והגשתן לבית המשפט העליון, שהחליף

171 שם.

172 יליד 1958, בעל תואר ראשון במשפטים מאוניברסיטת אלכסנדריה ותואר שני מאוניברסיטת אל-קודס. ממיסדי לשכת עורכי הדין הפלסטינית. שימש יועץ של עבאס משנת 2010 עד פטירתו בשנת 2021. ראו עוראבי כלוב "הלך לעולמו היועץ המשפטי חסן פהד אל-עורי (אבו פהד)" **אמאד** (4.7.2021) <https://www.amad.ps/ar/post/411532>.

173 Iyad Qatrawi (השם במקור נזכר באנגלית) "בית המשפט החוקתי בפלסטין: מה הן המשמעויות הפוליטיות שלו?" **AL-MONITOR** (26.4.2016) <https://katzr.net/e2ecd2>.

174 ראו לעיל ה"ש 96-99.

175 **AL-MONITOR**, לעיל ה"ש 173.

זמנית את בית המשפט החוקתי, על פי סעיף 104 לחוק הפלסטיני. [...] עד שיוקם בית המשפט החוקתי העליון, והשנייה היא יישום סעיף 103 לחוק הפלסטיני המעניק לנשיא את הזכות להוציא צו להקמת בית המשפט החוקתי, שתפקידו לפקח על חוקתיות חוקים, תקנות וצווים תקנות, לפרשם ולהכריע בסכסוכים בין שלוש הרשויות בנוגע לסמכותן".

היועץ מודה אפוא בפומבי הן בטעם הוותיק לדחיית ההקמה (שלא פג טעמו) והן בקושי מסוים שטמון בהכרעותיו החוקתיות של בית המשפט העליון. עם זאת, אין הוא מסביר מהו הדבר אשר הפריע לעבאס בהכרעות החוקתיות של בית המשפט העליון עד כי עורר "קושי" שמצריך הקמה דחופה של בית משפט חוקתי חדש. נוכח ההתפתחויות שתיארתי לעיל, נראה כי עצמאותו היתרה של בית המשפט העליון ותוכן החלטותיו האחרונות הם שהובילו להקמת בית המשפט החוקתי העליון.

שנית, להערכת מועצת השופטים העליונה והעומד בראשה צפו את הקמת בית המשפט החוקתי העליון וככל הנראה התנגדו להקמתו. בנסיבות שנוצרו ערב הקמתו אין זה סביר בעיני שביית המשפט העליון והמועצה השיפוטית העליונה בתקופת הנשיא צרצור ששו להיפרד מרצון מסמכותם השיפוטית, ונראה לי סביר יותר שמהלך הקמת בית משפט חוקתי עליון היה לצנינים בעיניהם. רמז לכך מצאתי בתהליך יוצא דופן ושיטתי של פרסום החלטות חוקתיות של בית המשפט העליון שניתנו בשנים 2005–2015, אשר החל סמוך לאחר כניסתו לכהונה של השופט צרצור. עד אז רק פסקי דין בודדים של בית המשפט העליון התפרסמו מידי פעם ברשומות הפלסטיניות. והנה מסוף דצמבר 2015 פורסמו, תוך ארבעה חודשים, 26 פסקי דין, שהוכתרו בכותרת "החלטות שהוצאו על ידי בית המשפט החוקתי העליון". אבל, הלכה למעשה, היו אלה החלטות של בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט חוקתי. תהליך הפרסום המואץ החל ביום 27.12.2015, זמן קצר לפני מינויו של צרצור לנשיא, עקב הפסיקה שביטלה את מינוי עלי מהנא, והסתיים עם הקמת בית המשפט החוקתי העליון באפריל 2016.¹⁷⁶ בין פסקי הדין שפורסמו כך – ההחלטה שהכשירה את חקיקת חוק בית המשפט החוקתי העליון על ידי מועצה מחוקקת שסיימה את כהונתה,¹⁷⁷ החלטות שאישרו את סמכות החקיקה של הנשיא,¹⁷⁸ וההחלטה שהסירה את חסינותו של חבר הפרלמנט

176 רצף הפסיקות פורסם בע"ר 116 36–47 (27.12.2015) (5 פסקי דין), ע"ר 117 55–74 (24.1.2016) (שישה פסקי דין), ע"ר 118 90–107 (28.2.2016) (חמישה פסקי דין), ע"ר 119 45–93 (29.3.2016) (תשעה פסקי דין), ע"ר 120 81 (26.4.2016) (פסק דין אחד).

177 עתירה חוקתית 2006/1, לעיל ה"ש 97 וטקסט סמוך.

178 עתירה חוקתית 2007/3, לעיל ה"ש 101 וטקסט סמוך; עתירה חוקתית 2009/3, לעיל ה"ש

דחלאן.¹⁷⁹ מעיתוי הפרסום סמוך להקמת בית המשפט החוקתי העליון, ומתוכנם של פסקי הדין שנבחרו לפרסום, עולה כי העורך שבחר את העיתוי והתכנים ביקש להמחיש למי שמתכוון להקים בית משפט חוקתי חדש את פועלו החשוב של בית המשפט העליון כממלא מקום בית המשפט החוקתי. סביר להניח שהנשיא צרצור ביקש לשכנע בדרך זו את הנשיא עבאס או את תומכי הקמת בית המשפט החוקתי העליון, כי אין מקום להקמתו. זאת מכיוון שלבית המשפט העליון יש רקורד מוכח של הכרעות בנושאים חוקתיים. ייתכן גם שבעצם פרסום פסקי הדין היה משום התרסה כלפי הנשיא והדבר אולי אף החיש את תהליך ההקמה של בית המשפט החוקתי העליון. מכל מקום, פרסום ההחלטות חותר תחת טיעונו של עבאס כי בית המשפט העליון גילה "קושי" בקבלת החלטות חוקתיות ומחזק את המסקנה כי הקמתו נבעה ממניעים אחרים או מתוכן ההחלטות, שלא נשא חן בעיני עבאס. שלישית, הרכבו של בית המשפט החוקתי החדש הצביע בביור על כך שהנשיא עבאס רצה לאיישו בשופטים ללא מחויבות למערכת השיפוט הכללית. מבין תשעת השופטים (גברים כולם) שמינה עבאס באפריל 2016, ארבעה, לרבות נשיא בית המשפט,¹⁸⁰ היו פרופסורים במשרה אקדמית; שלושה היו עורכי דין פעילים; ורק שניים, אחד מהם סגן הנשיא,¹⁸¹ כיהנו בעבר כשופטים בבית המשפט העליון, אך עסקו ערב מינויים בתפקידי ניהול והדרכה.¹⁸² לא נכללו בהרכב בית המשפט החדש נשיא בית המשפט העליון צרצור, המשנה שלו או מי משופטי בית המשפט העליון הפעילים ובעיקר לא אלה שהשתתפו בהרכבים שפסקו את פסקי הדין המרכזיים של בית המשפט העליון כבית משפט חוקתי. לאחר המינוי פרסם עבאס הצהרה כי "בית המשפט החוקתי העליון הורכב משופטי בית המשפט העליון, אנשי אקדמיה, מומחים למשפט חוקתי ועורכי דין" (בסדר זה) וכי מטרתו "להקל על הנטל המוטל על בית המשפט העליון".¹⁸³ ההצהרה יוצרת רושם שיש לשופטי בית המשפט העליון מקום נכבד בהרכב בית המשפט החוקתי החדש וכי רצו בהקמתו. אך, תמונת המינויים הלכה למעשה מראה הרכב שבו מקומם של יוצאי

110 וטקסט סמוך.

179 עתירה חוקתית 2012/6, לעיל ה"ש 112 וטקסט סמוך.

180 "נשיא בית המשפט" אתר בית המשפט החוקתי העליון (תיאור קורות חייו של השופט פרופסור מחמד עבד אלע'אני אחמד אלחג' קאסם – محمد عبد الغني أحمد الحج قاسم) <https://www.tsc.pna.ps/test/members?type=president>181 "סגן הנשיא" אתר בית המשפט החוקתי העליון (תיאור קורות חייו של השופט אסעד בטרס מבארק – أسعد بطرس مبارك) https://www.tsc.pna.ps/test/members?type=vice_presidents.182 "השופטים" אתר בית המשפט החוקתי העליון (נצפה 22.7.2021) (תיאור קורות חייהם של שופטי בית המשפט החוקתי) <https://www.tsc.pna.ps/test/members?type=member>.183 "בית המשפט החוקתי העליון – ימנע פיצול?" I24NEWS (12.4.2016) <https://bit.ly/3Fr3JUy>.

בית המשפט העליון שולי. פער זה בין המדיניות המוצהרת לבין יישומה תומך בהשערה שמטרתו המודעת של עבאס הייתה להחליש את בית המשפט העליון ולא דווקא להקל עליו.

רביעית, הקמת בית המשפט החוקתי לוותה בביקורת חריפה של פוליטיקאים ושל ארגוני זכויות אדם שייחסו לעבאס כוונה לפגוע בעצמאות מערכת השיפוט. נטען כי שופטי בית המשפט החוקתי העליון מונו ללא התייעצויות עם מועצת השופטים העליונה; כי המינוי נועד לחזק את השפעתו של הנשיא על מינוי שופטים; כי מונו שופטים המזוהים עם צד פוליטי אחד; כי הקמת בית המשפט בצו של הנשיא וללא רשות מחוקקת מתפקדת שנבחרה בבחירות פוגמת בחוקיות המהלך; וכי ראוי היה לאחד את מערכת המשפט תחת ניהולה של מועצה שיפוטית עליונה אחת.¹⁸⁴ כמו כן נטען כי כל השופטים שמונו היו מזוהים עם ארגון הפתח, ארגונו של הנשיא עבאס.¹⁸⁵ הביקורת מצביעה על האופן שבו נתפסו מהלכיו של עבאס בציבור הפלסטיני בזמן אמת, ומתיישבת בהחלט עם ממצאיי הקודמים.

אם כך, הקמת בית המשפט החוקתי העליון במועד שבו הוקם נראית כצעד נוסף של הנשיא עבאס לחיזוק שליטתו ברשות השופטת. המהלך נועד להחליש את בית המשפט העליון ולהקנות לנשיא שליטה מוחלטת על מינוי שופטי הערכאה הבכירה במערכת. עם זאת, כפי שנראה בהמשך, עבאס לא נח על זרי הדפנה. הביקורת הציבורית שהוטחה בו וגם גילויי העצמאות המינוריים שעוד נותרו בבית המשפט העליון חייבו אותו לנקוט מהלכים נוספים כדי לשמר את שליטתו ברשות השופטת.

7. תקופת עמאד סלים סעד והוועדה לפיתוח מגזר המשפט (2016–2019)

כאשר מונה עמאד סלים סעד, ב־15.12.2016¹⁸⁶ לכהונת נשיא בית משפט עליון והמועצה השיפוטית העליונה כבר לא הייתה לבית המשפט בראשותו סמכות לשמש באופן זמני כבית משפט חוקתי. כך ניטלה ממנו האפשרות, שבה השתמשו קודמיו בעבר, לבקר את החלטות החקיקה של הנשיא בנוגע למערכת המשפט. מהמועצה השיפוטית שבהנהגתו ניטלה האפשרות להשפיע על זהות השופטים בגוף השיפוטי הבכיר במערכת המשפט. מרכז הכובד של ההכרעות במישורים אלה עבר לבית המשפט החוקתי העליון.

¹⁸⁴ AL-MONITOR, לעיל ה"ש 173; "בית המשפט החוקתי העליון הפלסטיני הוקם באופן בלתי חוקי ואין זה ראוי להשתמש בו ככלי לניגוח פוליטי" אתר האגודה הפלסטינית לזכויות אדם (24.12.2018) <https://bit.ly/3DBU6lq>.

¹⁸⁵ Qandeel, לעיל ה"ש 162, בעמ' 338.

¹⁸⁶ לעיל ה"ש 168.

בתחילת תקופת כהונתו של סעד נראה היה כי מערכת היחסים הסוערת שבין עבאס לבין בית המשפט העליון שלו נרגעה. כך, למשל, עבאס נענה להמלצת המועצה השיפוטית למינוי השופט הוותיק השאם חתו (هشام روبين عيسى حنق) למשנה של הנשיא סעד, אף שחתו היה ראש ההרכב שהחליט על פסילת מינויו של עלי מהנא.¹⁸⁷ ממשלת הרש"פ החליטה להסמיך את שר המשפטים לחתום על הסכמים ועל מזכרי הבנה בקשר למגזר המשפט (قطاع العدالة), מהלך שיכול היה להתפרש כהחלטה שכוונתה לעודד הקצאת תקציבים ומבנים למערכת המשפט.¹⁸⁸ ימים אחדים לאחר מכן, בנוכחות הנשיא סעד ושופטים מבית המשפט העליון ומבית המשפט החוקתי, נפתח בחגיגות בטול כרם מבנה חדש לבתי המשפט ולתביעה הכללית. בנאוים שנשא דוברו ראש הממשלה והתובע הכללי בשבח שיתוף הפעולה בין כל מרכיבי מערכת המשפט.¹⁸⁹ בספטמבר 2017 הורה הנשיא עבאס בצו על מינוי "ועדה לאומית לפיתוח מגזר המשפט" (اللجنة الوطنية لتطوير قطاع العدالة) שמטרתה המוצהרת הייתה לגבש "חזון מקיף לפיתוח מגזר המשפטים והשיפוט" ולגבש המלצות "שיגבירו את עצמאות המערכת השיפוטית, את יעילותה במתן שירותי צדק לכל ביעילות וביושרה (نزاهة) ויחסנו את מערכת המשפט מכל התערבות".¹⁹⁰ בראש הוועדה הוצב נשיא בית המשפט העליון, עמאד סלים סעד.¹⁹¹

עם זאת, הרכב הוועדה חשף כוונה לבצע שינויים מרחיקי-לכת במערכת השיפוט. זולת נשיא בית המשפט העליון לא כיהן בה ולו שופט אחד. אפילו לשופטי בית המשפט החוקתי העליון, שאך זה הוקם כגוף השיפוטי הבכיר, לא היה בוועדה כל ייצוג. שלושה מתשעת חבריה הגיעו מהרשות המבצעת: שר המשפטים, התובע הכללי, ומנכ"ל העניינים המשפטיים במשרד הנשיא עבאס. חמשת החברים הנוספים הגיעו, כפי שנכתב במפורש בדו"ח הוועדה, "מחוץ למנגנון הרשמי"¹⁹² ובהם ראש לשכת עורכי הדין הפלסטינית, מנכ"ל הרשות העצמאית לזכויות האדם ודיקני הפקולטות למשפטים באוניברסיטאות ביר זית,

187 החלטה 42 לשנת 2017 (27.4.2017), ע"ר 19, 133 (29.5.2017).

188 החלטה 1 של הממשלה לשנת 2017 (30.1.2017), ע"ר 41, 133 (29.5.2017).

189 "בחסות ראש הממשלה, ד"ר רמי חמדאללה, התביעה הכללית והמועצה השיפוטית העליונה, חונכים את בניין התביעה ובית המשפט בטול כרם" אתר התביעה הכללית הפלסטינית (12.2.2017) <https://bit.ly/41BjcZJ>.

190 דו"ח הוועדה הלאומית לפיתוח מגזר המשפטים וביקורת ומערכת החקיקה השיפוטית (اللجنة الرئاسية الوطنية لتطوير قطاع العدالة ومراجعة منظومة التشريعات القضائية) 4 (ספטמבר 2018) https://cdn1.ichr.ps/cached_uploads/download/ichr-files/files/000000827.PDF.

191 שם, בעמ' 3.

192 שם, בעמ' 4.

א-נג'אח ואל-קודס.¹⁹³ אם כך, ייצוג מערכת השיפוט בוועדה שנועדה לדון בחיזוק עצמאותה היה זניח. אין פלא שהוועדה, אשר לרוב חבריה לא הייתה כל מחויבות אישית כלפי המכהנים במערכת השיפוט, הניבה מסקנות שחידושן המרכזי היה הגברת הפיקוח על השופטים ומערכת השיפוט ומנייה וביה פגיעה בעצמאותם. הוועדה התבקשה לחוות דעתה תוך חצי שנה, אך בשל התארכות הדיונים קיבלה ארכה של חצי שנה נוספת והגישה את הדו"ח הסופי שלה ביום 18.9.2018.¹⁹⁴ דוח הוועדה הרעיף שבחים רבים על הנשיא עבאס ועל אנשי המזכירות המשפטית שלו על תרומתם לעבודת הוועדה.¹⁹⁵ נציג הנשיא עבאס בוועדה נבחר על ידי חבריה לשמש משנה ליושב ראש הוועדה והמלצותיה הובאו לאישור מוקדם של הנשיא עבאס.¹⁹⁶ אומנם הדוח קבע כי האתגר המסוכן ביותר למערכת המשפט הפלסטינית הוא ה"כיבוש הישראלי",¹⁹⁷ ובעקבותיו גם הפילוג בין עזה לגדה.¹⁹⁸ אך, לאחר הטיפול באתגרים חיצוניים אלה, הוא מפנה אצבע מאשימה כלפי מערכת המשפט עצמה ובייחוד כלפי מועצת השופטים העליונה. הדוח קבע כי יש חוסר בהירות בהגדרת מערכת היחסים שבין מועצת השופטים, משרד המשפטים והתביעה הכללית, כי פסיקת הרשות השופטת אינה מאזנת כראוי בין עצמאות השופט לבין אחריותו (خضوعه للمساءلة) וכי מועצת השופטים העליונה לא מצאה כלים חוקיים מספקים כדי להתמודד עם הקשיים שנוכרו.¹⁹⁹

המלצות הדוח נראות במבט ראשון כהישג גדול של המערכת השיפוטית ושל יושב ראש הוועדה, עמאד סלים סעד. יש בהן חיזוק למעמדה של מועצת השופטים העליונה תוך הסקת מסקנות מסדרת האירועים שפגעו בה בשנים האחרונות. מלבד הצהרות כלליות בדבר חשיבות העצמאות השיפוטית הומלצו תיקונים בחקיקה שיעניקו לרשות השופטת עצמאות תקציבית ולראש מועצת השופטים סמכות להכין ולנהל את התקציב. הומלץ לקבוע תנאי כשירות למינוי נשיא בית המשפט העליון והמשנה שלו, ולמסד את חובת ההיוועצות של הנשיא במועצת השופטים ובחבריה באשר למינוי שופטים.²⁰⁰ הדוח גם ביקש לשנות את הרכב מועצת השופטים העליונה על ידי תוספת של שני שופטים מבית המשפט העליון, מחד גיסא, אך מאידך גיסא, הוספת הוותיק בנשיאי בית המשפט המחוזי

193 שם, בעמ' 3.
 194 שם, בעמ' 4.
 195 שם, בעמ' 5.
 196 שם, בעמ' 9.
 197 שם, בעמ' 6-7.
 198 שם, בעמ' 7.
 199 שם, בעמ' 7.
 200 שם, בעמ' 11.

להרכב, 201 וכן "דמות משפטית מוערכת בעלת יושרה ללא משוא פנים ויכולת (כفاءة) מחוץ לשלוש הרשויות (שופטת, מחוקקת ומבצעת) שתמונה על ידי הנשיא על פי שיבוץ של המועצה".²⁰² כמו כן נקבעו גבולות הגזרה בין אחריות מועצת השופטים לאחריות משרד המשפטים כך שהפיקוח המינהלי על השופטים יהיה בידי מועצת השופטים ונשיאי בתי המשפט; משרד המשפטים יהיה אחראי לבינוי בתי המשפט; והממשלה תהיה אחראית להקצאת תקציבים וכוח אדם מינהלי לרשות השופטת.²⁰³ הוועדה הציעה שורה של הצעות לשינויים מבניים במערכת המשפט לרבות הוספת בתי משפט לערעורים; יצירת בית משפט מינהלי בדרגה ראשונה שיהיה כפוף לבית המשפט העליון;²⁰⁴ והקמת בית משפט לפשעים חמורים.²⁰⁵ חלק מההמלצות התייחסו למעמד התביעה הכללית במערכת המשפט.²⁰⁶

לצד המלצות אלה, כמה המלצות הגבירו את דרכי הפיקוח על עבודת השופטים. ראשית, נקבע כי משרד המשפטים הוא שאחראי לנתח את הנתונים שנמסרים ממועצת השופטים על הליכי התביעה ועל מספר התיקים והתפלגותם. הוא גם יהיה זה שגישים לממשלה דוח על תפקוד מערכת המשפט באופן כללי ועל זכות הגישה של האזרחים לערכאות.²⁰⁷ שנית, הומלץ על הקמת ועדה זמנית בת תשעה חברים שחבריה יהיו: ראש מועצת השופטים (יושב ראש), שר המשפטים, התובע הכללי, ראש לשכת עורכי הדין וחמישה חברים עצמאיים ובלתי תלויים. הוועדה הזמנית תבצע הערכה שיפוטית (التقييم القضائي) של כל השופטים ואנשי התביעה הכללית.²⁰⁸ שלישית, כדי להזרים דם חדש למערכת המשפט הומלץ להוריד את גיל הפרישה לגמלאות של שופטים לגיל 65 (מ-70), להוציא הנשיא הנוכחי של מועצת השופטים שנקבע כי יוותר בתפקידו כדי להבטיח ביצוע ההחלטה.²⁰⁹ המלצה זו בישרה החלפה צפויה של שופטים בבית המשפט העליון ובבתי משפט

201 מעמדם של 13 בתי המשפט המחוזיים בגדה המערבית (محاكم البداية) הוא מעל שמונת בתי משפט השלום (محاكم الصلح), אך מעליהם במדרג עומדים בתי המשפט לערעורים (محاكم الاستئناف) של ירושלים (יושב ברמאללה) ושל רמאללה. מעליהם ניצב בית המשפט העליון ובית המשפט החוקתי העליון. "מספרים ועובדות בנוגע לבתי המשפט" אתר מועצת השופטים העליונה (28.3.2024). https://www.courts.gov.ps/details_ar.aspx?id=predJoa22842072aprcdJo

202 שם, בעמ' 13.

203 שם, בעמ' 11-12.

204 שם, בעמ' 17.

205 שם, בעמ' 20.

206 שם, בעמ' 12.

207 שם, בעמ' 11.

208 שם, בעמ' 14.

209 שם.

נוספים, ומתן הזדמנות מחודשת לנשיא למנות שופטים כלבבו. כצפוי, וכפי שיוצג בהמשך, המלצה זו הייתה ממוקדי המאבק על יישום דוח הוועדה. רביעית, הומלץ על הקמת מחלקת פיקוח שיפוטי בראשות שופט בעל תנאי כשירות להתמנות לבית המשפט העליון שימונה על ידי הנשיא לפי שיבוץ של מועצת השופטים. המחלקה תוסמך לפקח על כל השופטים, להוציא נשיא בית המשפט העליון, ותהיינה לה סמכויות להורות, כפוף לזכות טיעון בפני מועצת השופטים, על השעיה של שופטים בשל הישגים בינוניים.²¹⁰ לבסוף, הומלץ על חיזוק המועצה המשמעתית של השופטים בליווי אקדמי וקביעת סולם של עונשים משמעתיים, לרבות עצירת קידום ופיטורין.²¹¹

אף על פי שלמראית עין חלק מן ההמלצות נראות כהמלצות לגיטימיות החותרות לאזן בין עצמאות המערכת השיפוטית לבין אחריותה לתפקוד תקין, חלקן, ובמיוחד ההמלצה על הוצאתם המוקדמת לגמלאות של שופטים וההמלצה על הקמת בתי משפט מינהליים, הפכו לסלע מחלוקת שהצדיק, כעבור כשנה ובשמה של הרפורמה שהוועדה המליצה עליה, את פירוקה והקמתה מחדש של מועצת השופטים העליונה ואת החלפת שופטיו הבכירים של בית המשפט העליון, לרבות הנשיא עמאד סלים סעד. כך הפכה הוועדה לפיתוח מגזר המשפט לחרב פיפיות שבאמצעותה הצליח עבאס לסלק מדרכו את חלק מהשופטים הסוררים של בית המשפט העליון שהעזו להפגין כלפיו ניצנים של עצמאות וגם לנטרל את בית המשפט העליון משארית סמכויותיו בתחום הביקורת המינהלית.

8. יום נקם ושילם – החלפת מועצת השופטים העליונה והוצאת בכירי השופטים לגמלאות (2019–2021)

כשנה לאחר פרסום דוח הוועדה לפיתוח מגזר המשפט השתמש הנשיא עבאס בסמכות החקיקה הזמנית שבידו כדי לפרסם, ביום 15.7.2019, שני חוקים שבאמצעותם השלים את השתלטותו על הרשות השופטת. בפתיח לשניהם נכתב כי התקבלו על בסיס המלצות הוועדה לפיתוח מגזר המשפט בראשותו של עמאד סלים סעד. החוק האחד תיקן את חוק הרשות השופטת משנת 2002. סעיפו הראשון של חוק זה קבע תנאי כשירות למינוי לכהונת בכירי מערכת המשפט: נשיא, משנה ושופטי בית המשפט העליון ונשיאי בתי משפט לערעורים. הסעיף השני ומרחיק הלכת ביותר קבע כי כהונת שופט תסתיים בהגיעו לגיל שישים (ולא שישים וחמש כפי שהמליצה הוועדה),²¹² קרי עשור לפני גיל הפרישה שנקבע

210 שם, בעמ' 15.

211 שם, בעמ' 16.

212 ראו לעיל טקסט סמוך לה"ש 209.

בנוסחו הקודם של החוק.²¹³ המשמעות המיידית של סעיף זה הייתה העברה מכהונה של שופטים ותיקים רבים ובהם רבים משופטיו הוותיקים של בית המשפט העליון.

באותו יום פורסם גם החוק השני שכותרתו "הקמת מועצת שופטים עליונה למעבר (مجلس قضاء أعلى انتقالي)". חוק זה היה קיצוני בהרבה בתוצאתו. סעיפו הראשון של החוק קבע כי מועצת השופטים העליונה וכן כל מחלקות (هيئات) בית המשפט העליון ובתי המשפט לערעורים מפורקות לאלתר. הסעיף השני הקים מועצת שופטים עליונה "למעבר" והטיל עליה את הסמכות:

"לבצע רפורמה ופיתוח של מערכת המשפט והתביעה הציבורית, באופן המבטיח את שלטון החוק, את עצמאותה של הרשות השופטת, את זכות הגישה לערכאות ואת הפרדת הרשויות".

לשם כך הועברו למועצה זאת כל סמכויות המועצה שהתפרקה וכן הסמכות לארגן מחדש את בתי המשפט בכל ערכאותיהם והסמכות להמליץ לנשיא עבאס לפטר שופטים או להוציאם לגמלאות מוקדמות. זאת אם המשך כהונתם השיפוטית יפגע במעמדה של הרשות השופטת ובאמון הציבור בה. כמו כן הוסמכה מועצת המעבר להכין הצעות חוק לרפורמות נוספות ולהכין את הקמתה המחודשת של המועצה השיפוטית העליונה הקבועה. הסעיף הרביעי קצב לכהונתה של מועצת המעבר פרק זמן של שנה שאפשר להאריכו בחצי שנה, וקבע כי חבריה יוכלו להמשיך ליהנות מהשכר ומהגמלאות שמהם נהנו קודם להקמתה. כן נקבע כי הוראות החוק באשר לגיל הפרישה ולהרכב המועצה השיפוטית העליונה לא יחולו על חברי מועצה זו.²¹⁴

סעיף 3 לחוק קבע את הרכבה בן שבעת החברים של המועצה. הרכב זה כלל, נוסף על התובע הכללי ונציג משרד המשפטים, גם ארבעה שופטים מכהנים. שניים מהם כבר כיהנו כשופטי בית המשפט העליון – השופטת סלווה כמאל ג'ורג' אל-סאיע' (سلوى كمال جورج الصايغ) שמונתה לתפקיד בשנת 2009, בתקופת כהונתו הראשונה של הנשיא אבו-שראר²¹⁵ והשופט עזמי חוסין אחמד טנג'יר (عزمي حسين أحمد طنجير), שטרם מינויו למועצה החדשה כבר הספיק לפרוש לגמלאות.²¹⁶ שני השופטים האחרים שימשו נשיא וחבר בית המשפט לערעורים

213 החלטה 16 על חוק לשנת 2019 בדבר תיקון חוק הרשות השופטת מס' 1 לשנת 2002 (15.7.2019), ע"ר תוספת 20, 2 (ממתאז 20) (16.7.2019).

214 החלטה על חוק מס' 17 לשנת 2019 בנוגע להקמת מועצת שופטים עליונה למעבר (15.7.2019), ע"ר תוספת 20, 4 (ממתאז 20) (16.7.2019).

215 החלטה 75 לשנת 2009 (26.3.2009), ע"ר 80, 104 (27.4.2009).

216 עצאם עבאדין, לעיל ה"ש 82, בעמ' 39.

בירושלים.²¹⁷ השניים קודמו לדרגת שופט עליון שבועיים לאחר מינויים למועצת המעבר וזאת על פי המלצתה. קידום זה, לכאורה נתמך בהמלצת מועצת השופטים שפוררה, המלצה שהתקבלה חמישה חודשים קודם לכן.²¹⁸ לתפקיד ראש מועצת המעבר ונשיא בית המשפט העליון מונה לא אחר מאשר השופט בדימוס עיסא אבו-שראר, בן ה-83 באותה עת. אבו-שראר כיהן כנשיא בית המשפט העליון בשנים 2006–2009, פרש לגמלאות עשור קודם לכן ואת נסיבות מינויו ותקופת כהונתו סקרתי לעיל.²¹⁹

תוך יום אחד הצליח הנשיא עבאס, בשמה של העצמאות השיפוטית ובאמצעות סמכות החקיקה שנטל לידי, להביא אפוא לסיום כהונתם של רוב שופטיו הוותיקים של בית המשפט העליון. כמו כן הצליח למנות מועצת שופטים בהרכב נוח שבראשו יעמוד מי שכבר הוכיח נאמנות לנשיא בכהונתו הקודמת. הנשיא החדש-ישן אבו-שראר מיהר לקבוע עובדות בשטח. מועצת המעבר בראשותו המליצה כבר באחת מישיבותיה הראשונות על מינוי שבעה שופטים חדשים לבית המשפט העליון. בהחלטת המינוי של הנשיא עבאס נכתב אומנם שהמינוי נסמך על המלצה של מועצת השופטים שפורקה,²²⁰ אך, הלכה למעשה, ההנהגה המופרשת של מערכת המשפט הביעה התנגדות נחרצת וחסרת תקדים לחקיקה החדשה ולמועצה החדשה שהקימה.

ב-28.7.2019 עתרו השופטים לבית המשפט החוקתי העליון כדי שיכריז על היעדר חוקתיות של שני החוקים שאך זה חוקקו על ידי עבאס. העותרים בעתירה היו שישה-עשר שופטים. אחד-עשר מהם שופטי בית המשפט העליון, לרבות המשנה לנשיאו, השופט השאם חתו; וכן ארבעה שופטי בתי משפט לערעורים ושופט מחוזי אחד.²²¹ הם יוצגו על ידי עו"ד אלחוח שהגיש בזמנו את העתירה שצלחה לביטול מינויו של נשיא בית המשפט העליון לשעבר עלי מהנא.²²² העתירה הוגשה נגד הנשיא, ראש הממשלה, השרים, התובע הכללי, ראש מועצת השופטים העליונה למעבר וחבריה. העותרים תבעו לבטל הן את ההוצאה

217 שם.

218 החלטה 66 לשנת 2019 בנוגע לקידום שופטי בית המשפט לערעורים לכהונת שופטי בית משפט עליון (29.7.2019) <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=17189> (ההחלטה מורה על קידום לכהונת שופט בית משפט עליון של השופטים חברי מועצת המעבר حسین أحمد محمود عبيدات ו-عبد الكريم أحمد عبد الرحمن حنون).

219 ראו לעיל פרקים ג.1 ו-ג.2.

220 החלטה 66 לשנת 2019 (29.7.2019), ע"ר 158, 20 (19.8.2019).

221 עתירה חוקתית 2019/17 בית המשפט החוקתי העליון השופט חיג'אווי נ' נשיא מדינת פלסטין (4.9.2019), ע"ר 159, 107 (18.9.2019) (להלן: פרשת חיג'אווי).

222 שם; ראו לעיל ה"ש 131.

המוקדמת לגמלאות של שופטים שמלאו להם יותר משישים שנים והן את הקמתה של המועצה השיפוטית למעבר.²²³

לכאורה, עתירת השופטים לבית המשפט החוקתי העליון נחלה הצלחה. בית המשפט החוקתי קבע כי הקדמת גיל הפרישה על שופטים מובילה לפיטורי שופטים מכהנים שלא לפי העילות הנקובות בחוק ועל כן פוגעת בעצמאות הרשות השופטת. נפסק שאין היא חוקתית ואין לה תוקף לגבי שופטים מכהנים. בית המשפט החוקתי הדגיש כי חסינות השופטים מפני פיטורים נועדה להגן על הרשות השופטת ולערוב לעצמאותה. אפשר לפטר שופט רק אם נדון לדין משמעתי והוטל עליו עונש משמעתי של פיטורים על סמך ראיות חותכות.²²⁴ עוד הוסיף בית המשפט כי אי אפשר לשנות בחקיקה את הרכבו של גוף שיפוטי כדי להשפיע על פסיקתו וכי עקרון העצמאות השיפוטית מחייב את המדינה לספק לרשות השיפוטית את כל צרכיה הפיננסיים הנחוצים לה לשם ניהול מערכת הצדק.²²⁵

עם זאת, ביטול פיטורי השופטים המכהנים היה הצלחה חלקית בלבד. תשעה שופטים של בית המשפט החוקתי, לרבות נשיאו, סברו כי בהחלטה לפרק את מועצת השופטים העליונה ולהחליפה במועצה חדשה "למעבר" אין פגם חוקתי. הם תמכו את קביעתם בכך שלטעמם סמכויות מועצת השופטים העליונה אינן סמכויות שיפוטיות אלא סמכויות מינהליות ומשמעתיות ועל כן אין החלפתה במועצה החדשה סותרת את הוראות חוק היסוד האוסרות רק על התערבות בהליך השיפוטי גופו.²²⁶ רק שופט אחד, פוואז ציאמה (فواز صايمة),²²⁷ חלק על חבריו וסבר כי הקמת מועצת המעבר גם היא לא חוקתית ודינה בטלות. זאת, הן בשל כך שלא קדמה לה התייעצות עם המועצה היוצאת, המוסמכת לייעץ בענייני חקיקה, ובעיקר בשל כך שהסמכת המועצה החדשה להמליץ על מינוי השופטים הרבים שימלאו את החלל שיווצר עקב הפרישה המוקדמת של שופטים שהגיעו לגיל שישים, היא התערבות אסורה וישירה בענייני השיפוט והצדק.²²⁸

בעתירה זו גם בית המשפט החוקתי העליון נאלץ להצטרף למאבק על עצמאות הרשות השופטת. דחייה מוחלטת של העתירה הייתה מאמתת את הביקורת שהוטחה בו שלפיה אין הוא אלא כלי שרת בידי של עבאס כדי לפגוע בעצמאות השופטים. קבלתה הייתה מובילה גם אותו לעימות עם הנשיא. החלטת בית

223 פרשת היג'אווי, לעיל ה"ש 221, בעמ' 108.

224 שם בעמ' 111.

225 שם, בעמ' 112.

226 שם, בעמ' 113.

227 "כבוד השופט פוואז ציאמה" אתר בית המשפט החוקתי העליון https://www.tscg.pna.ps/test/member_details.php?id=12 (פרטים ביבליוגרפיים עליו: עורך דין פעיל זכויות אדם טרם מינויו).

228 פרשת היג'אווי, לעיל ה"ש 221, בעמ' 115.

המשפט החוקתי משקפת את המיצר שאליו נקלע. כאשר ביטל את הוצאתם המוקדמת של שופטים מכהנים לגמלאות הפגין בית המשפט החוקתי סימנים של עצמאות. לעומת זאת, הותרת מועצת השופטים "למעבר" על כנה אפשרה לעושי דברו של הנשיא עבאס להמשיך בפעולות שהידקו את אחיזתו במערכת המשפט ובסופו של דבר להשאיר את השופטים שהוצאו לגמלאות מחוץ למערכת. פחות משבועיים לאחר מתן פסק הדין, ביום 15.9.2019, פרסם הנשיא עבאס שתי החלטות, שלפי הכתוב בהן התבססו על המלצת מועצת השופטים למעבר בישיבה שנערכה באותו היום. בהחלטות אלו הורה הנשיא על הוצאתם לגמלאות מוקדמות של תשעה-עשר שופטים של בית המשפט העליון ובתי המשפט לערעורים. ברשימה זו נכללו שנים-עשר מתוך שישה-עשר העותרים בעתירת השופטים לבית המשפט החוקתי העליון.²²⁹ ההחלטות הביאו להוצאתם לגמלאות של הוותיקים והבכירים שבשופטי בית המשפט העליון ובכללם המשנה לנשיא, השופט השאם חתו, וחבריו להרכב שפסל בזמנו את מינויו של עלי מהנא. על הנסיבות שקדמו להחלטה זאת סיפר בראיון לעיתונאי שופט בית המשפט העליון אחמד אלמע'ני (أحمد المغني) שהיה אחד המוצאים לגמלאות:²³⁰

"הגענו ביום ראשון שלאחר החלטת בית המשפט החוקתי ליום עבודה רגיל, עד כדי כך שהמשנה לנשיא, השופט השאם חתו התקשר בשעה עשר בבוקר לראש מועצת השופטים העליונה למעבר מר עיסא אבו-שראר כדי לתאם עמו ישיבה בנוגע לבניה מחדש של מחלקות בית המשפט ו[חידוש] העבודה בהן. חתו הופתע מתגובת אבו-שראר שלפיה נקבעה לו [לאבו-שראר] פגישה במועצת השופטים העליונה ולאחר מכן הוא ייצא ללשכת הנשיא [עבאס] ועל כן לא יוכל להיפגש עמו [עם חתו] היום. אף על פי כן, השופט חתו ביקש מאחד העובדים המנהליים להכין שלטים עם שמות השופטים כדי להניחם על דלתות משרדיהם, אך העובד הודיעו כי לא יוכל לעשות זאת אלא באישורו של אבו-שראר. הדבר מעיד על כי הפעולה של הוצאת השופטים לגמלאות נעשתה בכוונה תחילה".

229 החלטה 87 לשנת 2019 באשר לפרישה מוקדמת של שופטים לגמלאות (15.9.2019), ע"ר 160, 10 (31.10.2019); החלטה 88 לשנת 2019 בנוגע לפרישה מוקדמת של שופטים לגמלאות (15.9.2019); שם, בעמ' 12.

230 "פנייה למועצה העליונה בנוגע להיווצרות 'המעבר' בשלוש אחר הצהריים, והחלטה נשיאותית צפויה שמפנה שוב מספר שופטים לפנסיה בערב: ליל 'ההפיכה השיפוטית' ברמאללה ... אמת או הגזמה?!" ווטן (16.9.2019) <https://www.wattan.net/ar/news/290940.html>.

בה"²³⁶ הפעם בית המשפט החוקתי העליון דחה את העתירה בטענה הדחוקה שהחלטתו הקודמת בדבר חוקתיות הקמת מועצת המעבר היא תקדים מחייב ועל כן אין הוא מוסמך לשוב ולדון ב"אותו סכסוך גופו שכבר הכריע בו"²³⁷. בהכרעתו זו התעלם בית המשפט החוקתי מן הטענה שלפיה ההחלטה של מועצת השופטים להעביר את השופטים מכהונה היא כשלעצמה בלתי חוקתית.

כעבור חצי שנה, ביום 28.6.2020, אחד העותרים, שופט בית המשפט העליון אחמד אלמועיני (احمد سلمان حسين المغني), שב ופנה לשר המשפטים כדי שזה יגיש לבית המשפט החוקתי העליון בקשה לפרשנות החוק שהקים את מועצת השופטים הזמנית. הבקשה הוגשה על ידי שר המשפטים לבית המשפט החוקתי למוחרת היום. פורמאלית בית המשפט התבקש לפרש היבטים שונים של סמכות המועצה החדשה, כגון הקווים הנדרש לכינוסה, היקף סמכותה לפטר שופטים וסמכותו של ראש המועצה (אבו-שראר) לשבת בדין.²³⁸ הלכה למעשה היה זה ניסיון חוזר לתקוף את פיטורי השופטים ואת מינויו של אבו-שראר לראש המועצה. בית המשפט החוקתי פסק בבקשה רק כעבור שנה וקבע כי אינו מוסמך לדון בה. הוא נימק זאת בכך שסמכותו מתמצה בבקשות פרשנות שמשקפות מחלוקות עקרוניות בין רשויות שלטון שונות ומוגשות על ידן, בעוד הבקשה שלפניו הוגשה על ידי מי שכינס מכהן כעורך דין והעניין שלו בהכרעה בה הוא עניין אישי ולא מחלוקת אובייקטיבית בין רשויות. כמו כן בית המשפט הוסיף כי הטקסטים שבפניו ברורים ואין כל מחלוקת בין רשויות שונות בדבר יישומם. בנתחו את הטקסטים שב בית המשפט החוקתי העליון ואישר את כל מהלכיו של הנשיא עבאס לרבות הקמת המועצה, הרכבה, סמכותה לפטר שופטים ומינויו של העומד בראשה למשרת נשיא בית המשפט העליון.²³⁹

ביוני 2020 האריך הנשיא עבאס את כהונתה של מועצת השופטים למעבר, לפי המלצתה, למשך חצי שנה נוספת.²⁴⁰ במשך תקופת כהונתה הובילו עבאס ואבו-שראר רפורמות במערכת המשפט. אלה כללו רפורמות בירוקרטיה, כגון ביעור תיקי נייר ומחשובם,²⁴¹ אך גם שינויים פרסונליים ובהם מינוי שופטים, קידום,²⁴²

236 שם, בעמ' 62.

237 שם, בעמ' 64.

238 בקשת פרשנות חוקתית 2020/03 (בית המשפט החוקתי העליון) (23.6.2021), ע"ר 181, 58 (27.7.2021).

239 שם בעמ' 60-62.

240 החלטה 27 לשנת 2020 (18.6.2020), ע"ר 168, 17 (25.6.2020).

241 החלטה 6 של הממשלה משנת 2020 באשר לארגון ביעור תיקים ומסמכים שיפוטיים בבתי משפט רגילים (22.6.2020), ע"ר 169, 15 (22.7.2020) (לפי המלצת מועצת השופטים למעבר מיום 22.6.2020).

242 החלטה 41 לשנת 2020 (29.8.2020), ע"ר 171, 26 (24.9.2020) (קידום תשעה שופטי בתי משפט לערעורים לכהונת שופטי בית המשפט העליון).

והוצאת שופטים נוספים לגמלאות מוקדמות.²⁴³ כמו כן פורסם קוד להתנהגות שיפוטית (مدونة السلوك القضائي) שהטיל על השופטים חובות אתיות ומינהליות מתוך כוונה מוצהרת להעצים את עצמאות הרשות השופטת ולהגביר את אמון הציבור בה.²⁴⁴ אבו-שראר עצמו אף הגיש לבית המשפט החוקתי העליון בקשה לפרשנות חקיקה שנועדה להגן על עצמאות הרשות השופטת מפני התערבותו של הגוף הממשלתי המוסמך על פי חוק לפקח על תקציבה ועל ניהולה. בית המשפט החוקתי קיבל עקרונית את טענתו של אבו-שראר כי אין גוף זה מוסמך להתערב בעבודת השופטים, אך קבע כי החוק בעניין ברור עד כי אין מקום לקבל את הבקשה לפרשנות (שנדחתה).²⁴⁵

אף כי רפורמות כאלה אפשר לראות בכל מערכת המשפט ואולי אפשר גם להצדיקן באשר למערכת המשפט של הרש"פ, נוכח ההתרחשויות שקדמו להן, הרפורמות לא התקבלו באמון רב ועוררו מחאות רבות בתקשורת הכתובה והמשודרת. קשה שלא לראות את הדימיון בין מהלך הוצאת השופטים לגמלאות שביצע עבאס לבין מהלכים דומים שערכו הממשלות בהונגריה (2012)²⁴⁶ ובפולין (בשנת 2017).²⁴⁷ גם שם עוררו מהלכים אלה מחאה חברתית ותקשורתית ואף התערבות של בית הדין האירופי לזכויות אדם.²⁴⁸ בראיון לערוץ טלוויזיה ניסה אבו-שראר להדוף את הביקורת. הוא טען כי דווקא המועצה בראשותו היא שנמצאת תחת "מתקפה נסתרת" וכי ישנם כוחות שלא רוצים רפורמה בתוך מערכת המשפט. הוא הצהיר כי השופטים שהוצאו לגמלאות לא היו כשירים עוד לעבודה השיפוטית.²⁴⁹ התבטאויותיו התקשורתיות של אבו-שראר מעידות על כך שמאבק השופטים נשא פרי מסוים. אומנם באופן ישיר הקמת מועצת השופטים

²⁴³ החלטה 5 לשנת 2021 (10.1.2021), ע"ר 175, 34 (31.1.2021) (החלטה על העברת שישה שופטים לפנסיה מוקדמת על בסיס המלצת של המועצה השיפוטית העליונה למעבר).

²⁴⁴ החלטה 1 של המועצה השיפוטית העליונה לשנת 2020 בנושא קוד התנהגות שיפוטית (4.3.2020), ע"ר 168, 42 (25.6.2020).

²⁴⁵ בקשת פרשנות חוקתית 2019/3 (בית המשפט החוקתי) (7.10.2020), ע"ר 172, 55 (20.10.2020).

²⁴⁶ Ga'bor Halmai, *The Early Retirement Age of the Hungarian Judges*, EU LAW STORIES: CONTEXTUAL AND CRITICAL HISTORIES OF EUROPEAN JURISPRUDENCE, 471, 477 (Fernanda Nicola & Bill Davies eds., 2017).

²⁴⁷ Adam Bodnar, *Polish Road Toward an Illiberal State: Methods and Resistance*, 96 INDIANA LAW JOURNAL 1059, 1067–1068 (2021).

²⁴⁸ שם, בעמ' 1069 (החלטה בית הדין האירופי); שם, בעמ' 1079–1081 (סוקר את המחאה האזרחית בפולין כנגד המהלכים); Halmai, לעיל ה"ש 246, בעמ' 477 ואילך (סוקר את החלטה בית הדין האירופי והתגובות לה); ראו גם לעיל המקורות והטקסט הסמוך לה"ש 158–159.

²⁴⁹ "ווטן מראיין את נשיא מועצת השופטים העליונה למעבר, השופט עיסא אבו-שראר" אל ווטן (14.9.2020) <https://www.wattan.net/ar/radio/319687.html>.

למעבר הביאה להתערבות קשה במערכת השיפוט ולהוצאת עשרות שופטים לגמלאות. עם זאת, התהודה הציבורית והתקשורתית של המאבק הצריכה, למצער, ניסיון להסביר את המהלכים לציבור.

9. הקמת מועצה שיפוטית קבועה חדשה והקמת בתי משפט מינהליים (2021)

בינואר 2021 הסתיימה כהונתה של המועצה הזמנית "למעבר" והנשיא עבאס מינה מועצה שיפוטית קבועה. בראשה ובראש בית המשפט העליון העמיד, שוב, את נאמנו אבו-שראר.²⁵⁰ יום לפני הקמת המועצה החדשה פורסמו ברשומות שלושה חוקים חדשים שהוציא הנשיא עבאס בכוחו הזמני כמחוקק ובהם רפורמה מקיפה במבנה מערכת המשפט. חוק הקמת בתי המשפט הרגילים (المحاكم النظامية) הקים שוב את ארבע ערכאות המשפט הרגילות (שלום, מחוזי, ערעורים ועליון) וקבע את סמכויותיהן, מותביהן, מחלקותיהן ומספר שופטיהן. חוק זה החליף חקיקה קודמת שעסקה בכך ונראה כי הוראותיו בסך הכול שיפרו את המערכת ולא דווקא פגעו בה.²⁵¹ החוק השני, שתיקן את חוק בתי המשפט משנת 2002, כלל הוראות בדבר מינוי שופטים, העברתם מתפקידם ופיקוח על פעולתם. סמכויות המינוי וההעברה מכהונה נותרו בידי הנשיא עבאס אך נראה כי החוק חידש דווקא בקביעת תנאים ברורים יותר להפעלת סמכות זאת, הגדיר תנאי כשירות סבירים לחלוטין לכהונה שיפוטית וחזק את משקלה של מועצת השופטים במתן המלצות בנוגע לנושאים אלה.²⁵² באשר למינוי נשיא בית המשפט העליון, התיקון לא שינה את הדין הקיים שקבע כי על הנשיא להיוועץ במועצת השופטים העליונה. אך, נקבע במפורש כי על המועצה להמליץ לנשיא על כמה מועמדים למשרה וכי תקופת כהונתו של נשיא בית המשפט לא תעלה על חמש שנים.²⁵³ שני החוקים שתוארו עד כה אושרו על ידי מועצת השופטים למעבר בראשות אבו-שראר כבר בפברואר 2020.

את השינוי מרחיק הלכת יותר חולל החוק השלישי שחוקק עבאס ערב הקמת המועצה השיפוטית העליונה החדשה – חוק בתי המשפט המינהליים 2021. חוק זה הקים מערכת עצמאית ונפרדת של בתי משפט מינהליים בשתי ערכאות (ראשונה ועליונה) והעביר להן את סמכויות בית המשפט העליון לדון בעניינים מינהליים שונים שבין האזרח לרשות. יצוין כי הקמת בתי משפט מינהליים בערכאה ראשונה הייתה אחת ההמלצות של הוועדה לקידום מגזר המשפט, אך

250 החלטה 8 לשנת 2021 (12.1.2021), ע"ר 175, 36 (31.1.2021).

251 החלטה 39 בדבר חוק לשנת 2020 (30.12.2020), ע"ר תוספת 22, 2 (11.1.2021).

252 החלטה 40 בדבר חוק לשנת 2021 בנוגע לתיקון חוק הרשות השופטת מס' לשנת 2002 (30.12.2021); שם, בעמ' 9.

253 החלטה 40, לעיל ה"ש 253, ס' 8 המשנה את ס' 20 לחוק הרשות השופטת.

בעוד זו המליצה כי הערכאה הראשונה שתוקם תוכפף לבית המשפט העליון,²⁵⁴ החוק החדש יצר ערכאה עליונה נפרדת ועצמאית לעניינים מינהליים וגם יצר מנגנון נפרד למינוי שופטיה. הסמכות לבחור את שופטי שתי הערכאות המינהליות, לכשיקומו, הוענקה כמובן לנשיא. אולם, כפי שנקבע לגבי בית המשפט החוקתי העליון, הסמכות להמליץ על המינוי לאחר המינוי הראשון עברה ממועצת השופטים העליונה ושר המשפטים לאסיפה הכללית של שופטי בתי המשפט המינהליים.²⁵⁵ כך נוטרל בית המשפט העליון גם מסמכותו לערוך ביקורת שיפוטית על מהלכי הרשות המבצעת, בדיוק כמו שהקמת בית המשפט החוקתי העליון הוציאה מידי את הסמכות לדון בעניינים חוקתיים. בית המשפט העליון נותר בעיקר ערכאת ערעור עליונה על ערעורים אזרחיים ופליליים.

גם אם הקמת בתי משפט מתמחים כשלעצמה אינה מעידה בהכרח על פגיעה ברשות השופטת ואפשר לתת לה גם הסברים מערכתיים,²⁵⁶ נסיבות הקמתם והנטרול המוחלט של כל סמכות פיקוח בתחום המשפט המינהלי מבית המשפט העליון נתפסו בקרב עורכי דין, ארגוני זכויות אדם ושופטים בבית המשפט העליון כחלק מהתהליך שתואר עד כה של אחיזה גוברת והולכת של עבאס ברשות השופטת.²⁵⁷ המחאות נגד חקיקה זו היו כה חריפות עד כי הגיעו לכדי הפגנות של עורכי דין בחזית בניין מושבה של מועצת השופטים ברמאללה בהן קראו המפגינים לעבאס להפסיק להתערב בענייני הרשות השופטת ולפטר את אבו-שראר.²⁵⁸ מחאות אלו אף מצאו דרכן לעיתונות הישראלית.²⁵⁹ המחאה הציבורית והתהודה התקשורתית שלה הועילו באופן זמני בלבד. איוש בתי המשפט המינהליים התעכב קמעה ובית המשפט החוקתי העליון אף דחה עתירה שביקשה לקבוע כי מעת שנחקק חוק בתי המשפט המינהליים החדש אין עוד תוקף להחלטות מינהליות של

254 ראו לעיל טקסט הסמוך לה"ש 204.

255 החלטה 41 בדבר חוק לשנת 2020 בנוגע להקמת בתי משפט מינהליים (30.12.2020), ע"ר תוספת 22, לעיל ה"ש 251, בעמ' 19.

256 "הוועדה לבדיקת בית הדין לעבודה" דין וחשבון 49-55-137-139 (2006) (תמיכה בקיום מערך בתי דין נפרד הכפוף לרשות השופטת ולבית המשפט העליון בישראל).

257 "מחאה מול המועצה המחוקקת ברמאללה להצלת מערכת המשפט" אלשאהד (8.2.2021) <https://katzr.net/bf7651>; אשרף אבו חיה "הערותיו ארגון אל-חק בנוגע להחלטות חקיקה משנת 2020 בנוגע לתיקון חוק הרשות השופטת, בתי משפט מינהליים והקמת בתי המשפט" ארגון אלחאק (10.2.2021) <https://www.alhaq.org/ar/advocacy/17892.html>.

258 מירפת צאדק "עורכי דין פלסטינים מפגינים כנגד פגיעה במערכת המשפט וסמכותו של איש אחד" אלג'זירה (26.1.2021) <https://katzr.net/b94a7c>; "מחאה מול המועצה המחוקקת ברמאללה להצלת מערכת המשפט" אלשאהד (8.2.2021) (קריאה לציבור להגיע להפגנה) <https://katzr.net/bf7651>.

259 עמידה הס "עבאס מהדק את שליטתו על מערכת המשפט הפלסטינית" הארץ (28.1.2021) <https://katzr.net/091f1c>.

בית המשפט העליון וקבע כי קביעה כזו היא בלתי חוקתית, כל עוד לא הוקמו שתי הערכאות החדשות הלכה למעשה.²⁶⁰ על אף העיכוב, בסופו של דבר בתי המשפט המינהליים על שתי ערכאותיהם, הראשונה והעליונה, הוקמו ואוישו בתחילת שנת 2022.²⁶¹ כך הצליח עבאס ליטול מבית המשפט העליון את סמכות הביקורת השיפוטית על מעשיו שלו.

בשנת 2021 מונתה למשרת המשנה לנשיא בית המשפט העליון השופטת אימאן נאצר אל-דין (إيمان كاظم عبدالله ناصر الدين).²⁶² השופטת נאצר אל-דין, ילידת חברון (1957), מונתה לשופטת עוד בשנת 1982 וכיהנה מאז בכל דרגות השיפוט.²⁶³ אף כי היא שופטת ותיקה ואף עמדה בראש ההרכב שביטל את החלטת עבאס למנות את עמאד סלים סעד למשנה הראשון,²⁶⁴ היא לא הוצאה לגמלאות מוקדמות. לכאורה המינוי מצטייר כפעולה המחזקת את מערכת המשפט ואת שילובן של נשים במשרותיה הבכירות. נאצר אל-דין מרבה להתראיין בנוגע למעמד נשים בחברה בכלל ובמערכת המשפט בפרט ומוצגת בתקשורת הפלסטינית כראשונה השופטות בפלסטין,²⁶⁵ אף כי בעבר כבר כיהנה שופטת, אמיצה לא פחות, בתפקיד המשנה לנשיא בית המשפט העליון.²⁶⁶ בהחלט ייתכן כי מינויה נועד למתן את הביקורת הציבורית כלפי עבאס. עם זאת, הרקורד של נאצר

²⁶⁰ עתירה חוקתית 2021/10 בבית המשפט החוקתי העליון חברת אלדיוואן תוכנה וטכנולוגיית מידע שכם נ' נשיא מדינת פלסטין, (24.11.2021), ע"ר 186, 91 (23.12.2021).

²⁶¹ החלטה 20 לשנת 2022 בדבר הקמת בית משפט מינהלי עליון (17.3.2022), ע"ר 189, 28 (29.3.2022); החלטה 21 לשנת 2022 בדבר הקמת בית משפט מינהלי (17.3.2022), ע"ר 189, 30 (29.3.2022); החלטה 49 לשנת 2022 בדבר מינוי שופטים לבתי המשפט המינהליים (28.6.2022), ע"ר 193, 103 (14.8.2022).

²⁶² החלטה 31 לשנת 2021 (27.4.2021), ע"ר 179, 34 (26.5.2021).

²⁶³ "הכירו את השופטת הוותיקה ביותר והנשיאה של בית המשפט לבחירות" אלבוואבה <https://katr.net/fl138d7> (1.3.2021).

²⁶⁴ ראו לעיל ה"ש 152.

²⁶⁵ "נשים העובדות במגזר המשפט מתמודדות עם האתגר של השקפת החברה והשתלבות חברתית בה" ווטן (15.6.2020) <https://www.wattan.net/ar/radio/311935.html> (בראיון טלוויזיוני מספרת השופטת נאצר אל דין כי בתחילת עבודתה במערכת המשפט היא נתקלה בהסתייגות מרומזת של כמה מעמיתיה וברחוב מכך שהיא מכהנת כשופטת); "מסר של השופטת אימן נאצר אל דין, שופטת בית המשפט העליון, ביום האישה הבינלאומי" פייסבוק (7.3.2019) <https://katr.net/0b128f>; "סיפורה של האישה הפלסטינית הראשונה שמונתה לשופטת (قصة أول فلسطينية تعين بمنصب قاض) YouTube (11.3.2015) <https://www.youtube.com/watch?v=w130PBjN81c>; "33 שופטות מתוך 219 שופטים בשדה השיפוט הפלסטיני (33 قاضية من بين 219 قاضياً في حقل القضاء الفلسطيني) פלסטינא-האתר הרשמי של תנועת הפתח בלבנון (8.6.2006) <http://www.falestinona.com/flst/Art/6481#gsc.tab=0>.

²⁶⁶ השופטת סעאדה דג'אני, לעיל ה"ש 84.

אל-דין בשנים האחרונות מעיד על כך שהיא שותפה למגמה לחזק את הפיקוח על השופטים וכי היא התקרבה לנשיא עבאס. השופטת נאצר אל-דין עמדה בראש הוועדה שחיברה את קוד ההתנהגות השיפוטית החדש של השופטים שהיה מהרפורמות הבולטות של מועצת השופטים בראשות אבו-שראר.²⁶⁷ לאחר מינויה למשנה לנשיא בית המשפט העליון, הנשיא עבאס מינה אותה לכהן גם בתפקיד נשיאת בית המשפט לענייני בחירות שהוקם על ידו לקראת הבחירות שתוכננו להתקיים באמצע שנת 2021.²⁶⁸ קידומה של נאצר אל-דין נראה כניסיון להבהיר כי מטרת הרפורמות לא הייתה פגיעה במערכת השיפוט וכי שופטים שלא הצטרפו לסיעת השופטים המרדנית שהוצאה לגמלאות וישתפו פעולה עם מגמות הרפורמה – יזכו לאמון ולקידום. דוח של מכון מחקר ישראלי הכתיר, בטעות, את השופטת נאצר אל-דין כנשיאה של בית המשפט העליון הפלסטיני.²⁶⁹ מכל מקום, אבו-שראר הקשיש, המתקרב לסיום העשור התשיעי לחייו, המשיך לכהן כנשיא בית המשפט העליון והמועצה השיפוטית העליונה עוד שלוש שנים. באוקטובר 2023 דחה בית המשפט החוקתי של הרש"פ (בראשות עלי מהנא) עתירה של לשכת עורכי הדין הפלסטינית נגד המשך כהונתו של אבו-שראר וזאת בשל היעדר זכות עמידה.²⁷⁰ עם זאת, כעבור חמישה חודשים התפטר אבו שראר מתפקידו²⁷¹ ותחתיו מונה השופט מחמד עבד אל-ע'ני אלעוויווי (محمد عبد الغني العويوي) לתפקיד נשיא בית המשפט העליון ונשיא המועצה השיפוטית העליונה.²⁷² אל-עוויווי, בן 68 בעת מינויו, נולד בחברון, למד משפטים במרוקו ופעל כעורך דין פרטי בחברון עד מינויו בשנת 1995 לכהן כשופט שלום שם. הקריירה השיפוטית שלו התפתחה לאיטה במסגרות המקצועיות של הרשות השופטת של הרש"פ. הוא התקדם למשרת נשיא בית המשפט המחוזי של נפות חברון ובית לחם עד שבשנת 2005 מונה למשנה לתובע הכללי של הרש"פ, ובשנת 2013 מונה לתובע הכללי. בשנת 2016 מונה לשופט בית המשפט העליון ובשנת 2019 מונה לשופט בבית המשפט החוקתי.²⁷³ מינויו בשנת 2024 לנשיא בית המשפט העליון סיים את

267 לעיל ה"ש 244 וטקסט סמוך; "השופטת נאצר אלדין: קוד ההתנהגות השיפוטית מביח את עצמאותו של השופט וזכויות האזרח" **אלחדת'** (13.7.2020) <https://katzr.net/fa9ef9>.

268 צו מס' 8, 2021 (הקמת בית משפט לבחירות והרכב שופטיו), ע"ר 177, 29 (18.3.2021).

269 *News of Terrorism and the Israeli-Palestinian Conflict*, The Meir Amit Intelligence and Terrorism Information Center, 14 (February 24 – March 2, 2021), https://www.terrorism-info.org.il/app/uploads/2021/03/E_037_21.pdf (הדיווח מכנה את השופטת בטעות כ-"chief justice of the Palestinian supreme court").

270 עתירה חוקתית 2023/3 לשכת עורכי הדין הפלסטינית נ' נשיא מדינת פלסטין, (11.10.2023), ע"ר 160, 210, 163 (28.1.2024).

271 ראו לעיל בה"ש 87.

272 החלטה מס' 19 לשנת 2024 (17.3.2024), ע"ר 212, 24 (24.3.2024).

273 קורות החיים של אל-עוויווי באתר בית המשפט החוקתי, כפי שאוחזרו באתר זה,

תקופת כהונתו הארוכה של אבו שראר, שהותיר לו בית משפט עליון לערעורים שאיבד את סמכויות הביקורת השיפוטית החוקתית והמינהלית, שהופקדו בידיו בעבר.

10. ההשתלטות על בית המשפט החוקתי

טענתי קודם כי הקמת בית המשפט החוקתי העליון שימשה, כשלעצמה, מהלך שמטרתו הייתה להצר את חופש הפעולה של בית המשפט העליון. עם זאת, האם בית המשפט החוקתי העליון אכן הצדיק את ציפיותיו של עבאס או שמא גילה גם הוא סימני עצמאות?

כבר ראינו שכאשר בית המשפט החוקתי נגרר לזירת המאבק בעתירת השופטים נגד הוצאתם לגמלאות הוא גילה ניצני עצמאות כאשר ביטל את הוצאתם לגמלאות.²⁷⁴ מידה זהירה של עצמאות גילה בית המשפט החוקתי גם בעתירה שהגיש לבית המשפט לא אחר מאשר הנשיא המודח של בית המשפט העליון, עלי מהנא. מהנא ביסס את עתירתו על הערתו של בית המשפט החוקתי בדבר בטלותה של החלטת בית המשפט העליון לבטל את מינויו, שנאמרה אגב הדיון בעתירה נגד מינויו של עמאד סלים סעד למשנה לנשיא.²⁷⁵ הערה זו המריצה את מהנא, כבר בסוף אוקטובר 2016, לעתור לבית המשפט החוקתי כדי שזה יישב את הסתירה שנוצרה לכאורה בין פסיקת בית המשפט העליון (שקבעה את בטלות מינויו של מהנא) לבין הערת בית המשפט החוקתי שלפיה אין להסתמך על החלטתו האמורה של בית המשפט העליון. מהנא ביקש כי בית המשפט החוקתי יעדיף את פסיקתו שלו על פני פסיקת בית המשפט העליון ויורה על השבת המצב לקדמותו, קרי הכרה בתוקף מינויו כשופט, לפחות לצורכי פרישתו לגמלאות. מועצת השופטים העליונה, הפעם בראשות עמאד סלים סעד, הביעה, כצד לדיון, התנגדות נמרצת לבקשה ומהנא ביקש מאחד משופטי הרכב בית המשפט החוקתי – חאתם עבאס – לפסול את עצמו בשל העובדה שבעבר ייצג את השופט עמאד סלים סעד.²⁷⁶ הפעם לא מיהר בית המשפט החוקתי להכריע בעתירה וכעבור כשנה, בינואר 2018, דחה אותה. הוא פסק כי הסמכות שהוקנתה לו להכריע בין פסקי דין סותרים של ערכאות שונות לא חלה על סתירה בין פסק דין סופי של ערכאה אחת לפסק דין של בית המשפט החוקתי עצמו.²⁷⁷

<https://did.li/AUTaa>

274 פרשת חיג'אווי, לעיל ה"ש 225–226.

275 ראו לעיל בה"ש 151 וטקסט סמוך.

276 עתירה חוקתית 2016/19 בבית המשפט החוקתי מהנא נ' מועצת השופטים העליונה,

(16.1.2018), ע"ר 60, 140 (13.2.2018).

277 שם, בעמ' 62.

עיון בפסיקותיו של בית המשפט החוקתי מגלה נטייה ברורה לתמוך במהלכי הנשיא עבאס וממשלתו. עמדותיו בעתירות השופטים שנסקרו במאמר זה מדגימות גישה זו. אך נראה כי דוגמאות אלה משקפות תופעה רחבה יותר. בית המשפט החוקתי הציג גישה פורמאליסטית ושמרנית מאוד אשר נוטה לדחות עתירות רבות, לא אחת בטענות דיוניות, ופסיקותיו בנושאים המצריכים הגנה על זכויות האדם והגבלת הרשויות זהירות מאוד ובדרך כלל לא מלוות במתן סעד ממשי לנפגעים. כך, למשל, כאשר בעלי מקרקעין שהופקעו לצורך הקמת העיר ראואבי ליד רמאללה עתרו לבית המשפט כדי שיקבע כי הפקעת המקרקעין שלהם לטובת חברה פרטית היא פגיעה חוקתית בזכויות הקניין, דחה בית המשפט את העתירה בטענה הדיונית שלפיה הסמכות לבקר מעשי מינהל היא של בית המשפט העליון. בית המשפט החוקתי לא ניצל כלל את ההזדמנות שנפלה לידי לממש את ייעודו בתחום זכויות האדם ולא התייחס כלל, ולו גם בהערת אגב, לשאלת הפגיעה בזכות הקניין.²⁷⁸ על גישתו הקונפורמיסטית של בית המשפט מעידה גם שורה של דעות מיעוט אקטיביסטיות יותר שאפיינה מיעוט קטן של שופטים, שהבולט בהם היה השופט חאתם עבאס (حاتم عباس محمد صلاح الدين).²⁷⁹ כך, למשל, כאשר הוגשה לבית המשפט בקשה לפרש סעיף בחוק היסוד שלפיו לנשיא בית המשפט העליון יש סמכות בלתי מוגבלת לעיון חוזר בכל בקשה לשחרור בערובה של כל ערכאה שהיא, נמנעה דעת הרוב מלדון בנושא לגופו בשל הטעם הטכני שלפיו לעורך הדין המייצג את המבקש אין ותק של עשור הנדרש על פי חוק היסוד לשם ייצוג בבית המשפט החוקתי העליון.²⁸⁰ השופט חאתם עבאס התגבר על הטעם הדיוני תוך שזקף לטובת עורך הדין המייצג גם את שנות כהונתו כשופט, וניצל את ההזדמנות כדי לקבוע שהוראת החוק האמורה אינה חוקתית שכן היא הופכת את נשיא בית המשפט העליון, כדן יחיד, לערכאת ערעור מתמדת על החלטות לשחרור בערובה. זאת תוך פגיעה הן בזכויות נאשמים והן בהיררכיה של המערכת השיפוטית.²⁸¹ מחלוקת נוספת שהתעוררה פעמיים בבית המשפט נגעה לשאלה, שמתעוררת גם במחוזותינו,²⁸² מה מעמדה של המשטרה ולאילו מערכת

278 עתירה חוקתית 2016/12 בבית המשפט החוקתי אלעאלם נ' נשיא מדינת פלסטין, (29.3.2017), ע"ר 131, 73 (11.4.2017).

279 בעל תואר במשפטים מהאוניברסיטה הערבית בביירות (1975), מאז עבד כעורך דין וגם היה הנשיא הראשון של לשכת עורכי הדין הפלסטינית. מונה בשנת 2016 להרכב הראשון של בית המשפט החוקתי. "כבוד השופט חאתם עבאס", אתר בית המשפט החוקתי https://www.tsc.pna.ps/test/member_details.php?id=5.

280 בקשת פרשנות חוקתית 2016/02 (2.11.2016), ע"ר 126, 87 (8.11.2016).

281 שם, בעמ' 90-95.

282 אהרן ברק "פסקת ההגבלה הביטחונית וצבא ההגנה לישראל" ספר אליקים רובינשטיין כרך ב' 985, 1008 (אהרן ברק ואח' עורכים) (2020).

שיפוט עונשית כפופים שוטריה – זו של כוחות הביטחון או של המערכת האזרחית. רוב השופטים סברו כי אף שמדובר בכוח בעל מאפיינים מעורבים, צבאיים ואזרחיים,²⁸³ יש להכפיפו למערכת השיפוט של כוחות הביטחון.²⁸⁴ דומה שהחלטה זו תאמה את ציפיות ראש המודיעין הצבאי, ראש התנזים (הפלג הצבאי של תנועת הפתח) והיועץ המשפטי של הנשיא שיזמו את הפנייה.²⁸⁵ לעומת זאת, השופט עבאס וחבריו השופט פוואז ציאמה, שכבר נזכר לעיל,²⁸⁶ והשופט עבד אל-רחמאן אבו אלנצר (عبد الرحمن أبو النصر)²⁸⁷ פסקו כי לדעתם המשטרה היא כוח אזרחי,²⁸⁸ וכי ראוי היה להכפיף את השוטרים לשיפוט המערכת האזרחית.²⁸⁹ הם הסבירו כי עמדת הרוב עלולה להביא לפגיעה בשלטון החוק, בשוויון בפני החוק ובזכות הגישה לערכאות. כמו כן הדגישו כי לדידם על בית המשפט החוקתי למנוע תוצאה זו כדי להגשים את תפקידו "לשמור על איזון חברתי וליצור סביבה מאוזנת".²⁹⁰ בעוד פסיקת הרוב תאמה את העמדה הממסדית ניכר בשופטי המיעוט כי ראו את פוטנציאל הפגיעה בזכויות האדם הגלום בנושא שבפניהם.

הבאתי כאן רק דוגמאות ספורות הממחישות את הרושם העולה מקריאת פסקי דין רבים של בית המשפט החוקתי. ניתוח רחב יותר של פסיקותיו חורג ממה שיכול מאמר זה להקיף. בית המשפט החוקתי זהיר מאוד, אך בחלק קטן מפסיקותיו, ועוד יותר בפסיקת חלק מחבריו, יש גם ביטוי לגישות עצמאיות וביקורתיות כלפי השלטון. את שתי הגישות אפשר לייחס גם להחלטתו של עבאס לתקן, מכוח סמכותו הזמנית לחוקק, את חוק בית המשפט החוקתי העליון באופן שיחזק את שליטתו במינוי השופטים. התיקון קצב את תקופת הכהונה של נשיא בית המשפט החוקתי ושופטיו לתקופה בלתי ניתנת להארכה של שש שנים, לצד הקביעה כי ייוותר בבית המשפט מספר מינימלי של תשעה שופטים, כולל נשיא ומשנה, וכי

283 בקשת פרשנות חוקתית 2017/01 בבית המשפט החוקתי (10.7.2017), ע"ר 134, 55, 57 (18.7.2017).

284 בקשת פרשנות חוקתית 2018/02 בבית המשפט החוקתי (12.9.2018), ע"ר 148, 132, 139–140 (23.10.2018).

285 שם, בעמ' 132.

286 "כבוד השופט פוואז ציאמה", לעיל ה"ש 227.

287 לפני מינויו להרכב הראשון של בית המשפט החוקתי כהן כפרופסור למשפט בין-לאומי ודיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת אלאזהר בעזה. היה חבר בוועדת ניסוח החוקה הפלסטינית וראש לשכת עורכי הדין הפלסטינית. "כבוד השופט פרופ' עבד אלרחמאן אבו אלנצר" אתר בית המשפט החוקתי https://www.tscc.pna.ps/test/member_details.php?id=3.

288 פרשנות 2017/01, לעיל ה"ש 283, בעמ' 58–62.

289 פרשנות 2018/02, לעיל ה"ש 284, בעמ' 141–146.

290 שם, בעמ' 144 ("حفظ التوازن المجتمعي وخلق البيئة المتوازنة").

מדי שנתיים ימונו לבית המשפט שלושה שופטים.²⁹¹ כך הבטיח עבאס ריענון שוטף של הרכב בית המשפט באמצעות סמכותו למנות את שופטיו וגם חתר תחת אחת הערובות המרכזיות לעצמאות השיפוטית שהיא הבטחת תקופת כהונה ארוכה יחסית. אומנם בבתי משפט חוקתיים בעולם מוכרת הגבלת כהונה של שופטים אך כהונה לפרק זמן קצר של שש שנים היא קצרה במיוחד, אינה שכיחה ומאפיינת בדרך כלל מדינות עם מסורת דמוקרטית מתפתחת.²⁹² הגבלה זו גם סותרת את הוראות חוק הרשות השופטת ברש"פ שקוצבות את גיל הפרישה של שופט. עיתוי התיקון היה לאחר ששופטי בית המשפט העליון, בתקופת הנשיא צרצור, עתרו בעצמם לבית המשפט החוקתי.²⁹³ אומנם בית המשפט דחה את עתירות השופטים אך עבאס ככל הנראה התרשם כי עליו להבטיח שבעתיד לא יקום הגולם החדש שהקים על יוצרו. כפי שראינו לעיל, תיקון זה לא מנע מחלק מהשופטים להביע עמדות ביקורתיות אך באופן מערכתי הוא חיוק את המגמה הקונפורמיסטית שמאפיינת את פסיקתו של בית המשפט החוקתי.

רצף המינויים של שופטי בית המשפט החוקתי אפשר לעבאס לעצב כרצונו את צוות השופטים בבית המשפט החוקתי. אומנם, בשנת 2019, לאחר שנמתחה ביקורת חריפה על הרכב בית המשפט החוקתי העליון, מינה עבאס שלושה שופטים נוספים, שניים מהם כיהנו ערב מינויים כשופטים בבית המשפט העליון, ואחד כנשיא בית המשפט לערעורים וחבר המועצה השיפוטית.²⁹⁴ ביוני 2021 מינה עבאס שלושה שופטים נוספים, אחד מהם היה המשנה לנשיא בית המשפט העליון (בדימוס) השופט פריד עקל (فريد جميل محمود عقل).²⁹⁵ עקל מונה למשרת המשנה לנשיא בית המשפט העליון רק חמישה חודשים קודם לכן²⁹⁶ והספיק לפרוש מתפקידו כמשנה חודשיים לאחר מכן ושלושה חודשים לפני מינויו לכהונת

291 החלטה 19 בדבר חוק משנת 2017 על תיקון חוק בית המשפט החוקתי העליון מ-2016 (2.10.2017), ע"ר 137, 4 (15.10.2017) (תיקון ס' 2 ו-21 לחוק המקורי).

292 Tom Ginsburg, *Economic Analysis and the Design of Constitutional Courts*, 3.1 THEORETICAL INQUIRIES IN LAW. L. 49, 65, 75-76 (2002) (סוקר תקופות כהונה במדינות פוסט סוציאליסטיות. תקופה של שש שנים מוכרת רק ברומניה במונגוליה ובמולדובה. במדינות אחרות תקופות כהונה נעות בין 7 ל-12 שנים ולעיתים למשך תקופת חיי השופט).

293 ראו לעיל פרק ג.5.

294 החלטה 43 לשנת 2019 (27.5.2019), ע"ר 156, 12 (16.6.2019) (מינוי השופטים האני בולס סלים אלנאטור – هاني بولس سليم الناطور, עדנאן סאלס אחמד אבו ורדה – عدنان سالم أحمد أبو وردة و 1 מחמד עבד אלע'ני אבד אלרזאק עבד אלח'לאק אלעוויווי – محمد عبد الغني عبد الرازق عبد الخالق العويوي). לרקע הביוגרפי שלהם ראו באתר בית המשפט החוקתי העליון, בקישור הנזכר לעיל בה"ש 182.

295 החלטה 42 לשנת 2021 (10.6.2021), ע"ר 180, 14 (24.6.2021).

296 החלטה 9 לשנת 2021 (12.1.2021), ע"ר 175, 37 (31.1.2021).

שופט בבית המשפט החוקתי. כך, בעת מינויו לבית המשפט החוקתי כבר לא כיהן כשופט בית המשפט העליון.²⁹⁷ יתרה מזאת, פרישתו המוקדמת והמהירה ממשורת המשנה לנשיא בית המשפט העליון נבעה מרצונו להיות מועמד ברשימת תנועת הפתח בבחירות למועצה המחוקקת הפלסטינית.²⁹⁸ אלה אמורות היו להתקיים באמצע שנת 2021, אך הנשיא עבאס דחה אותן בסוף אפריל למועד ערטילאי "שבו ניתן יהיה לקיימן בכל האדמות הפלסטיניות ובראשן הבירה ירושלים".²⁹⁹ נדידתו של עקל מכס השיפוט לזירה הפוליטית אינה יוצאת דופן ברש"פ. היא מעידה הן על היעדרם של קווי גבול אתיים ברורים לפעילותו של שופט והן על קרבתם הפוליטית של חלק מהשופטים לנשיא עבאס. שני השופטים האחרים שמונו על ידי עבאס לכהונת שופט בבית המשפט החוקתי לא כיהנו קודם לכן כשופטים. אחד מהם כיהן כאיש אקדמיה³⁰⁰ והשני כיהן כתובע הראשי.³⁰¹ מינויו של שופט בכיר בבית המשפט העליון למשרת שופט בית המשפט החוקתי מצטרף למינוי שני שופטים נוספים של בית המשפט העליון לבית המשפט החוקתי בשנת 2019.³⁰² עם זאת, רוב השופטים שמונו לבית המשפט החוקתי לא היו בעברם שופטים, אלה שמונו לא היו משופטיו הוותיקים והמנוסים של בית המשפט העליון ומינויים הושפע מקרבתם הפוליטית לעבאס. מינוי השופטים הנוספים מבית המשפט העליון נעשה רק לאחר שעבאס הגביל בשנת 2017 את כהונת שופטי בית המשפט החוקתי העליון לפרק זמן של שש שנים, וכך פוטנציאל העצמאות שלהם הוגבל לזמן קצר. כך, במאי 2023, הסתיימה כהונתם בת שש השנים של שופטי ההרכב הראשון של בית המשפט החוקתי ובכללם נשיאו הראשון.³⁰³ סמוך לפרישתם מינה עבאס לכהונת שופטים בבית המשפט שלושה אנשי אקדמיה,³⁰⁴ שאת אחד מהם

²⁹⁷ החלטה 25 לשנת 2021 (13.3.2021), ע"ר 178, 26 (21.4.2021).

²⁹⁸ הודעת מרכז התקשורת המשפטית הפלסטינית, המועצה השיפוטית העליונה, פייסבוק (31.3.2021) (דיווח על בקשתו של פריד עקל להתפטר בגלל החלטתו להתמודד לבחירות למועצה המחוקקת) <https://did.li/9gOrl>; "רשימת תנועת פתח לבחירות 2021" אלנחלה עאילת אלע'א (1.4.2021) (פריד עקל מופיע במקום הארבעה עשר ברשימה), <https://elagha.net/15936>.

²⁹⁹ צו 12, 2021, ע"ר 179, 31 (26.5.2021) (דחיית הבחירות); צו 3, 2021, ע"ר 175, 15 (31.1.2021) (צו קיום הבחירות).

³⁰⁰ ח'אלד אלתלאחמה (خالد إبراهيم أحمد التلاحمة) כיהן קודם למינויו כפרופסור חבר באוניברסיטת אלנג'אח <https://fgs.najah.edu/ar/working-staff-ar/764> (וכמרצה באוניברסיטת ביר זית <https://www.birzeit.edu/ar/faculty-staff/khld-tilhm>).

³⁰¹ עבד אל נאצר אבו סמהדאנה (عبد الناصر عبدالله عيادة أبو سمهدانة) קורות חיים (נובמבר 2017) <https://katzr.net/5d2157>.

³⁰² ראו לעיל ה"ש 294.

³⁰³ החלטה 19 לשנת 2023 בדבר הוצאת שופטים מבית המשפט החוקתי לגמלאות (10.5.23), ע"ר 202, 61 (25.5.2023).

³⁰⁴ החלטה 23 משנת 2023 בדבר מינוי שופטים לבית המשפט החוקתי העליון (1.6.23), ע"ר

מינה להיות המשנה לנשיא.³⁰⁵ למשרת נשיאו השני של בית המשפט החוקתי מינה את עלי מהנא, מקורבו ויועצו האישי, שהדחתו ממשרת נשיא בית המשפט העליון הייתה שיאו של מרד השופטים שהוביל את עבאס להקמת בית המשפט החוקתי.³⁰⁶ כך נשלמה השתלטותו המוחלטת של עבאס על כל הערכאות העליונות של מערכת השיפוט ברש"פ.

ד. סיכום

למערכת המשפט של הרש"פ מלאו כבר חצי יובל שנים, אך היא עדיין מערכת משפט בהתהוות. עצמאותה וגם עקרון הפרדת הרשויות מעוגנים כעקרונות יסוד מפורשים הן בחוקה הפלסטינית והן בחקיקה. גם חלק מהערובות החשובות להבטחת העצמאות ובהן הבטחת גיל הפרישה, הגבלת האפשרות לפטר שופטים ומניעת התערבות זרה בעבודת השיפוט עוגנו בחקיקה. עקב אכילס של העצמאות השיפוטית ברש"פ היה טמון בעבר בסמכות הנשיא למנות שופטים, אף כי זו הותנתה בהיוועצות עם נציגי השופטים, ובסמכות המחוקק להקים בתי משפט ולקבוע את סמכויותיהם, אשר אמורה הייתה לשקף את ריבונותו של פרלמנט הנבחר בבחירות דמוקרטיות.

שתי נקודות התורפה האחרונות נוצלו בתקופת הנשיא עבאס כדי לחזק את אחיזתו ברשות השופטת. בראשית כהונתו ניצל עבאס את סמכות המינוי שלו כדי להעמיד בראש המערכת את מקורביו, שבדרך כלל הגיעו ישירות מן המערכת הפוליטית, וזאת ללא היוועצות בנציגי השופטים. מהלכיו אלה נתקלו בהתנגדות של שופטי בית המשפט העליון אך מאבקם של השופטים הוביל לתגובות חריפות של עבאס שהובילו לפיטורי שופטים; להקשחת מנגנוני הפיקוח על פעולתם; להרחבת האפשרות להוציאם לגמלאות מוקדמות; להעברת הסמכויות החוקתיות של בית המשפט העליון לבית משפט חוקתי שהקים שמעמדו רם ממעמד בית המשפט העליון והשליטה המלאה בשופטיו היא בידיו של עבאס; וגם להעברת סמכויות בית המשפט העליון לבצע ביקורת שיפוטית על מעשי מינהל למערכת בתי משפט מינהליים נפרדת ועצמאית, שלעבאס אחיזה גם במינוי שופטיה. עבאס הצליח לבצע מהלכים אלה גם בזכות נטילת סמכויות החקיקה של המועצה המחוקקת שחדלה לפעול עם השתלטות החמאס על רצועת עזה. אומנם נטילה זו נעשתה בחסות חוק היסוד, החוקה של הרש"פ, ונגרמה בשל נסיבות שלא קשורות

203, 13 (25.6.2023) (غسان أندراوس فرمند מאוניברסיטת ביר זית, عبد الرؤوف محمد

السناوي מאוניברסיטת אלקודס ו-بشار فريج دراغمة מהאוניברסיטה האמריקאית בג'נין).

305 החלטה 37 משנת 2023 על מינוי השופט ע'סאן פאראמנד (غسان فرمند) כמשנה לנשיא

בית המשפט החוקתי העליון (10.7.2023), ע"ר 204, 41 (26.7.23).

306 ראו לעיל ה"ש 139.

למערכת המשפט, אך מי שהכשיר את הלגיטימיות שלה באופן עקבי היה בית המשפט העליון, שהפך באופן טרגי לקורבן של המהלך. מאז הקמתו בשנת 2016 – גם בית המשפט החוקתי, הפך לשחקן במשחקו הפוליטי של עבאס. כיום בית המשפט העליון הפלסטיני כבר לא מאיים על הנשיא והרשות המבצעת והמילה האחרונה בסוגיות חוקתיות נתונה לבית המשפט החוקתי, ששופטיו מכהנים לתקופה מוגבלת של שש שנים וגם בראשו עבאס העמיד את מקורבו. בית המשפט החוקתי נזהר מאוד שלא לפגוע בסמכויות הנשיא וגם גישת רוב שופטיו בנוגע להגנת זכויות האדם – זהירה וכמעט שלא מניבה סעד לנפגעים.

יחסו של עבאס לרשות השופטת של הרש"פ מפר את העקרונות החשובים ביותר שנקבעו בסטנדרטים הבינ-לאומיים לעצמאות הרשות השופטת ("כללי הר הצופים").³⁰⁷ כללים אלה אוסרים על הרשות המבצעת לשנות את הרכב בתי משפט כדי להשפיע על קבלת החלטותיו (סעיף 2.5); מחייבים כי הסמכות להדיח שופט תהיה נתונה למוסד שאינו תלוי ברשות המבצעת (סעיף 2.7); רצוי טריבונל שיפוטי (סעיף 2.8); שוללים את סמכותה של הרשות המבצעת לסגור, להשעות או לעכב את פעולת מערכת בתי המשפט בכל רמה (סעיף 2.26); וכמובן, שוללים חקיקה המשנה לרעה את תנאי השירות של שופטים מכהנים (סעיף 3.2). הם גם אוסרים על הרשות המבצעת להפעיל על שופטים לחץ גלוי או סמוי, ולהתבטא בפומבי באופן המשפיע לרעה על עצמאותו של שופט או של מערכת המשפט כולה (סעיף 2.23).³⁰⁸ כל הכללים האלה נזנחו כאשר עבאס פרק והרכיב את המועצה השיפוטית העליונה, הקים בתי משפט חדשים, ונייד סמכויות ביניהם; הוביל להוצאה של שופטים לגמלאות בטרם עת; ושיגר את עושי דברו להשתלח בשופטים. הכול בוצע כתגובה על החלטות שלא נשאו חן בעיניו, ועקב גילויי עצמאות שגילו השופטים.

השופטים נאבקו נגד מהלכים אלה בכל האמצעים העומדים לרשותם ובהם פניות ישירות לנשיא, החלטות שיפוטיות שהדגישו את החובה להיוועץ בשופטים בנוגע למינויים; עתירות לבית המשפט העליון ולבית המשפט החוקתי; וגם מאבק על דעת הקהל באמצעות פנייה פומבית ותקשורתית לציבור. עם זאת, בסופו של דבר ידו של עבאס הייתה על העליונה אך מאבק השופטים מעורר השתאות דווקא משום שהוא מתרחש בחברה המונהגת על ידי שליט כול יכול ואשר נעדרת מסורת דמוקרטית. הוא מעיד על אומץ, על יושרה וגם על תפקידם של השיח הציבורי, של התקשורת ושל ארגוני חברה אזרחית בשמירה על העצמאות השיפוטית.

Shimon Shetreet & Wayne McCormack, *Text of The International Standards On* 307
Judicial Independence, in THE CULTURE OF JUDICIAL INDEPENDENCE IN A
 GLOBALIZED WORLD 381 (2016).

שם, בעמ' 384–386. 308

למרות מאבקם, התמונה הכללית שנגלתה במאמר זה היא מדאיגה ומצביעה על חולשותיה של מערכת השיפוט של הרש"פ. היא גם משמשת תמרור אזהרה מפני הסכנות שרובצות לפתחה של כל מערכת משפט אם הערובות הבסיסיות לעצמאותה נפגעות. אין הרשות הפלסטינית דוגמה יחידה ובשנים האחרונות התרחשה התדרדרות דומה גם במדינות נוספות כגון הונגריה ופולין³⁰⁹ וגם בטוניסיה, שבה פיזור הנשיא את המועצה השיפוטית העליונה, מינה מועצה חדשה של עושי דברו, השתלח פומבית בשופטים ואסר עליהם למחות על צעדיו.³¹⁰ האם אפשר להפיק ממאבק זה לקח השוואתי באשר למערכת המשפט הישראלית? מאמר זה לא ביקש לנתח את שאלת עצמאותה של מערכת המשפט הישראלית. הוא גם לא מתיימר לומר דבר באשר לעתידה של הרש"פ ולעמדת ישראל כלפיה. כל מטרתו היא לפתוח לקורא הישראלי צוהר אל מה שהתרחש ועדיין מתרחש במערכת המשפט מעבר לגדר. ההתבוננות מעבר לגדר בוודאי תעורר אצל הקוראים מסקנות שונות ומנוגדות בנוגע ללקחים שאפשר, אם בכלל, להפיק ממנה הן לגבי עצמאות מערכת המשפט בישראל או במקומות אחרים והן בשאלת עתיד יחסי ישראל והרש"פ. שתי השאלות הן שאלות שנויות במחלוקת, שהוחרפה בשנתיים האחרונות עקב הצעות לרפורמה במערכת המשפט הישראלית ועקב מלחמת חרבות ברזל. מאמר זה, שנכתב בעיקרו לפני התרחשויות אלה, מסתפק רק בחשיפת מערכת המשפט של הרש"פ, שבה כשלעצמה יש משום חידוש רב ורחב יריעה לצופה חיצוני. את מלאכת הפקת הלקחים למטרות שונות ומגוונות אותיר לשיפוטם של הקוראים ולחוקרי ומחקרי העתיד.

309 ראו לעיל מקורות וטקסט סמוך לה"ש 246–247.

310 AL-JAZEERA, *Tunisia: President issues decree to create new judicial watchdog*, FRANCE24, *Tunisian judges reject president's* (Feb.13,2022) <https://did.li/GDIW>
'illegal' judicial council dissolution, (Feb.7, 2022) <https://did.li/e1CZH>