

זכות העמידה במשפט הציבורי בישראל

אהרן גרבר



אלול תשע"ט - ספטמבר 2019
מסמך מדיניות מס' 51



אהרן גרבר

סגן ראש המחלקה המשפטית
בפורום קהלת

בוגר תואר ראשון ושני במשפטים
באוניברסיטה העברית עם התמחות
במשפט ציבורי ובינלאומי ותלמיד
לתואר שלישי באוניברסיטת
בר אילן.



המחבר מודה לעו"ד שי-ניצן כהן
על עבודתו הרבה והערותיו
המחכימות שסייעו לפרסום נייר
העמדה.

זכות העמידה במשפט הציבורי בישראל

אהרן גרבר



אלול תשע"ט - ספטמבר 2019
נייר מדיניות מס' 51

זכות העמידה במשפט הציבורי בישראל
אהרן גרבר

נדפס בישראל, אלול תשע"ט - ספטמבר 2019

מסת"ב 6-66-7674-965-978 ISBN



תוכן העניינים

1	זכות העמידה במשפט הציבורי - תקציר
3	מבוא
7	א: רקע ותולדות הדוקטרינה בישראל
29	ב: דיון נורמטיבי
35	ג: זכות העמידה במשפט המשווה
45	ד: הצעות לתיקוני חקיקה
51	סיכום
53	נספחים
63	הערות ומקורות





זכות העמידה במשפט הציבורי - תקציר

ביטולה המעשי של דוקטרינת זכות העמידה משקף את תפיסת התפקיד החדשה של בית המשפט... לא עוד גוף שלטוני המתמקד בהכרעת סכסוכים, אלא גוף שתפקידו להבטיח את שלטון החוק, המהווה מערכת שלטונית מקבילה לכנסת, ואף עליונה עליה.

מאז שנות השמונים נשחקה דוקטרינת זכות העמידה בישראל, וכיום יכול לעתור לבג"ץ גם מי שלא נפגע באופן אישי, ייחודי, ממשי וישיר. הרחבת הדוקטרינה אפשרה לבית המשפט להפר את האיזון בין הרשויות באמצעות הבטחת מעמד לכל עותר ציבורי – פעולה אשר הסירה ממנו את מגבלת הפסיביות המוסדית, שלפיה ביכולתו לעסוק רק בנושאים שמובאים בפניו. דוקטרינת העמידה במערכת המשפט הישראלית נוצרה בפסיקה, ואיננה מעוגנת בחקיקה גם כיום. לכן שונתה בידי בית המשפט על דעת עצמו, ללא מעורבות הכנסת וחרף השלכותיו הדרמטיות של השינוי על האיזון בין שלוש רשויות השלטון.

ביטולה המעשי של דוקטרינת זכות העמידה משקף את תפיסת התפקיד החדשה של בית המשפט, שהנחילו שופטי בג"ץ החל משנות השמונים של המאה הקודמת. לא עוד גוף שלטוני המתמקד בהכרעת סכסוכים, אלא גוף שתפקידו להבטיח את שלטון החוק, המהווה מערכת שלטונית מקבילה לכנסת, ואף עליונה עליה.

בפרק הראשון של נייר זה תיסקר ההתפתחות של דוקטרינת זכות העמידה המסורתית, עד לביטולה בפועל בשנות השמונים. לאחר מכן אעמוד על הטעמים לשמירה על זכות העמידה, תוך הדגמת השינוי שנוצר בפסיקה בעקבות ביטול הדוקטרינה, באמצעות בחינת פסקי הדין הבולטים של בית המשפט בשנים האחרונות בתחומי המשפט המינהלי והחוקתי. בחינה זו מלמדת כי קרוב ל-60% מן המקרים האמורים לא היו עוברים את סיפו של בית המשפט על פי הדוקטרינה שהייתה נהוגה בעבר. בפרק השני אערוך דיון נורמטיבי ובפרק השלישי של הנייר אבחן בקצרה כיצד נהוגת

מדינות מערביות אחרות ביחס לסוגיית זכות העמידה, בדגש על ארצות בהן נוהג המשפט המקובל. לבסוף, בפרק הרביעי, אציע כמה תיקוני חקיקה להשבת דוקטרינת זכות העמידה לתוקפה ולביטול מעמדו של העותר הציבורי לצד קביעה פרוצדוראלית, שלפיה דיון בטענות על העדר עמידה של העותר ייערך בתחילת ההליך ובנפרד, בטרם הדיון בעתירה לגופה. שינויים אלו ישיבו לבית המשפט את המשקל הראוי במארג היחסים העדין שבין הרשויות.

**עד לשנות
השמונים הגישה
הייתה, כי על
העותר להוכיח
שנפגע מפעולת
הרשויות באופן
אישי, ייחודי,
ממשי וישיר.**

**בעבר הוגבל
תפקידה של הרשות
השופטת לליבון
סכסוכים אישיים.
כל עיסוק מעבר
לכך נתפש כחורג
מתפקידו המקורי
של בית המשפט.**

בראשית שנות השמונים עבר המשפט המינהלי הישראלי שינוי חד שהביא לחיזוק הרשות השופטת על חשבונה של הרשות המבצעת. בבסיס השינוי עמדה תפיסה שראתה בבית המשפט שחקן חשוב בהתוויית מדיניות ציבורית, לצד המחוקק והרשות המבצעת. השינוי העמוק בתפקיד בית המשפט במסגרת המשפט המינהלי נשען, במידה רבה, על שני אדנים: יצירתן (והרחבתן המתמשכת) של עילות להתערבות שיפוטית בשיקול דעתה של הרשות המבצעת, ולצד זאת, ביטולם של תנאי סף שהיו מקובלים עד אותה העת, ובפרט של עילות אי-השפיטות והיעדר זכות העמידה, אשר הבטיחו בעבר שבית המשפט לא ידון בסוגיות ציבוריות או פוליטיות.¹

בעוד עילת אי-השפיטות נוגעת למהות נושא העתירה, זכות העמידה עוסקת במיהות העותר (כלומר, בתנאים שעליו להוכיח בטרם ידון בית המשפט בעתירתו). עד לשנות השמונים של המאה הקודמת הגישה המקובלת בבית המשפט העליון הייתה, כי על העותר להוכיח שנפגע מפעולת הרשויות באופן אישי, ייחודי, ממשי וישיר כדי שתוכר זכותו לפנות לבית המשפט.

בעבר הוגבל תפקידה של הרשות השופטת לליבון סכסוכים אישיים ופולגות קונקרטיות בין הצדדים המידיינים לפניה (בין אם מדובר בסכסוך בין שני גורמים פרטיים, ובין אם מדובר בסכסוך בין גורם פרטי ובין המדינה). כל עיסוק מעבר לכך, לרבות בנושאי מדיניות כללית, נתפש כחורג מתפקידו המקורי של בית המשפט. היטיב לתאר זאת השופט חיים כהן באחת מפסיקותיו, כשהבהיר כי בית המשפט לא ייזקק: "...להערותיהם של מתקני עולם הפונים לבית-משפט זה, לא כדי לממש זכות אישית משלהם אלא אך כדי להביא גאולה לכלל הציבור..."²

**”בעוד אשר בעבר
שאלו עותר שעל
מפתן: ’מאין באת’
– מה היא זכותך
ותישמע – הנה
בימינו שואלים
עותר הבא בשערי
בית המשפט:
’לאן אתה הולך.’”**

**כאשר קיים נפגע
ישיר, בית המשפט
נדרש לסייע לו,
אך בהיעדרו אין
זה ראוי להעדיף
הכרעות של גוף
שיכולתו המוסדית
בקביעת מדיניות
לוקה בחסר.**

שחיקת עילות הסף אפשרה את פתיחת שערי בית המשפט לדיון בכל נושא. בכך ביטל למעשה בית המשפט את המגבלה המרכזית שחלה עליו ושבידלה אותו מרשויות השלטון האחרות – חוסר יכולתו לזיזם דיונים בנושאים ספציפיים. מעת שהתאפשר לכל עותר ציבורי לשטוח את טענותיו, אף אם לא נפגע באופן ישיר מצעדי הרשות המינהלית, יכול היה בית המשפט להוביל את הדיון ולהתוות את המדיניות בכל נושא העולה על סדר היום הציבורי, שכן ברי כי עותר תורן תמיד יהיה בנמצא. כך הלך ונעשה בית המשפט לגוף מרכזי בקביעת המדיניות הציבורית, כדברי השופט מ' חשין:

”בעוד אשר בעבר שאלו עותר שעל מפתן: ’מאין באת’ – מה היא זכותך ותישמע – הנה בימינו שואלים עותר הבא בשערי בית המשפט: ’לאן אתה הולך’ – לאן מועדות פניך, מה עוולה מבקש אתה לתקון. כיום מכירים אנו, להלכה ולמעשה, ב’עותר ציבורי’ כבעל זכות מעמד לתבוע את עלבון הפרת החוק, ובלבד שלא נראה בו טרדן-לתיאבון, שאין עתירתו אלא לטורח על הציבור.”³

ברירת המחדל התהפכה. בניגוד למצב ששרר בעבר, והתאפיין ברתיעה של השופטים מלעסוק בכל עניין ציבורי-פוליטי, כיום דווקא הפרופיל הציבורי של הסוגיה והיותה ”נושא בעל אופי ציבורי, שיש לו נגיעה ישירה לקידומו של שלטון החוק ולהתוויית הקווים המבטיחים את קיומו הלכה למעשה”⁴ גורמים לשופטים לפתוח בפני העותרים את שערי בית המשפט. כך ”נוגס” בית המשפט בתפקיד הכנסת כמוסד להכרעות פוליטיות-ערכיות, תוך שהוא מכריע בנושאים שנויים במחלוקת שעל סדר היום.⁵ התהליכים האלה הפרו את האיזון העדין וההכרחי שבין רשויות השלטון, והדוגמות רבות – מתווה הגז, פסילת הפעלתו של בית סוהר פרטי, דיונים על הרכב הוועדה לבחירת שופטים או החלטות לפטור בחורי ישיבות מגיוס.⁶

בית המשפט עוצב מבחינה היסטורית כמוסד שנועד להכריע בסכסוכים קונקרטיים ומוגבלי היקף, ואין לו כלים או יכולות מוסדיות הדרושים לעיצובה של מדיניות כללית. כאשר קיים נפגע ישיר, בית המשפט נדרש לסייע לו, אך בהיעדרו אין זה ראוי להעדיף הכרעות של גוף שיכולתו המוסדית בקביעת מדיניות לוקה בחסר. הדבר נכון שבעתים במסגרת שיטת המשפט האדברסרית הנהוגה בישראל. כך, לדוגמה, בירור העובדות הנידונות בבג”ץ מבוסס על תצהירי הצדדים ועל הראיות שהם מגישים לבית המשפט. מטבע הדברים, בכך מוגבל הדיון למסגרת הנסיבות הספציפית של תיק מסוים,

**בית המשפט מוגבל
להכרעות בינאריות,
ושופטיו נבחרים על
רקע מקצועי, אינם
מייצגי ציבור ואינם
בעלי לגיטימציה
ציבורית להכריע
בשאלות מדיניות
שמבוססות על
ערכים.**

**נייר זה כולל
הצעה לחידוש של
דוקטרינת זכות
העמידה, לעיגונה
במסגרת חוק-יסוד:
השפיטה, ולביטול
מעמדו של העותר
הציבורי באמצעות
החזרת הדרישה
להוכחת פגיעה
באינטרס אישי,
ממשי וישיר של
עותר כתנאי לדיון
בעתירתו.**

ללא יכולת לגבש כראוי את תמונת המדיניות הכללית הראויה או את המדיניות שניתן להוציא אל הפועל ביעילות ובהצלחה. בניגוד לקביעת מדיניות בשדה הפוליטי, בית המשפט גם מוגבל להכרעות בינאריות חד משמעיות. לא זו אף זו, מומחיותם של השופטים נטועה בתחום המשפטי ולא בתחומים המקצועיים הנדונים בפניהם (אשר מהווים את הבסיס למדיניות נשוא כל עתירה) והם נבחרים על רקע מקצועי, אינם מייצגי ציבור ואינם בעלי לגיטימציה ציבורית להכריע בשאלות מדיניות שמבוססות על ערכים.

סוגיות אלו אינן נוגעות לבג"ץ בלבד. נוכח העברת הדיונים בשורה רחבה של נושאים ציבוריים לבתי המשפט המחוזיים (בשבתם כבתי משפט לעניינים מנהליים), קיימת חשיבות רבה לנושא זכות העמידה גם ביתר ערכאות השיפוט בישראל. למעשה, ביזורה הנרחב של מערכת המשפט המינהלית, כמו גם ריבוי השופטים המכהנים בה, מקשים גם הם על התוויית מדיניות מושכלת באמצעות פסיקה. המהפכה החוקתית והפעלת ביקורת שיפוטית חוקתית העצימו גם הן את ההשפעה של דוקטרינת זכות העמידה על שיטת המשטר בישראל.

נייר זה כולל הצעה לחידוש של דוקטרינת זכות העמידה, לעיגונה במסגרת חוק-יסוד: השפיטה, ולביטול מעמדו של העותר הציבורי באמצעות החזרת הדרישה להוכחת פגיעה באינטרס אישי, ממשי וישיר של עותר כתנאי לדיון בעתירתו. צעדים אלו יבירו שגבולות הסמכות של הרשויות צריכים להיקבע בידי נבחרי הציבור וימנעו ממי שלא נפגע באופן אישי, ובכלל זה עותרים ציבוריים, לעתור שוב ושוב. הנחת המוצא שלאורה נוסחה ההצעה היא כי על הכנסת והממשלה מוטלת האחריות להתוות מדיניות כללית לאור הכרעות ערכיות, המשקפות את רצון הציבור. תפקידו של בית המשפט, להבדיל, הוא להכריע בסכסוכים קונקרטיים.

בפרק הראשון אסקור את התפתחות הדוקטרינה בישראל: אצביע על האופן שבו התפתחה הדוקטרינה המסורתית, אשר דרשה מהעותר להוכיח כי נפגע באופן אישי, ייחודי, ממשי וישיר, ואעמוד על האופן שבו היא בוטלה הלכה למעשה. כן אדגים את השפעתו החריפה של השינוי הדוקטרינרי על פסיקת בית המשפט העליון באמצעות בחינת פסקי הדין הבולטים שהוציא תחת ידיו בשנים האחרונות בתחומי המשפט הציבורי. בפרק השני אקיים דיון נורמטיבי ברציונלים התומכים בקיומה של הדוקטרינה הקלאסית, וברציונלים שעמדו בבסיס שינויה, בפרק השלישי אבחן באמצעות סקירה משווה קצרה את שאלת ההכרה בזכות העמידה בדגש על מתן מעמד לעותר

ציבורי בכמה מדינות מערביות מובילות (ארצות הברית, אוסטרליה, קנדה, אנגליה וגרמניה). נוסף על כך, אבחן כיצד מוסדרת דוקטרינת זכות העמידה בכל אחת משיטות המשפט דלעיל – אם בחקיקה או בפסיקת בתי המשפט. לבסוף, בפרק הרביעי החותם את הנייר, אציע תיקון לחוק-יסוד: השפיטה, אשר יבטל את ההכרה במעמדו של מוסד העותר הציבורי, יזנח את דרישת הייחודיות שאפיינה את הדוקטרינה המסורתית, ויכיר רק בזכות העמידה של עותר אשר נפגע באופן אישי, ממשי וישיר. אציע גם תיקון לתקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, התשמ"ד-1984, שיחייב דיון נפרד בטענות על היעדר זכות עמידה, וזאת בטרם תידון העתירה לגופה.



א. רקע ותולדות הדוקטרינה בישראל

זכות העמידה משמעה זכותו של אדם לשטוח בפני בית המשפט את טענותיו ולבקש ממנו סעד. אין מדובר בסוגיה המותנית בהכרעתו המהותית של בית המשפט, אלא בתנאי סף מקדים לניהולו של הליך משפטי מלכתחילה. מקור המונח בדיני הנזיקין של מסורת המשפט המקובל הבריטי, שבה נדרש התובע להוכיח כי ניזוק באופן ישיר מפעולת הנתבע שבגינה פנה לבית המשפט.⁷ בחלוף הזמן, כתוצאה מצמיחת המדינה המודרנית ומהשפעתה הגוברת על היבטים רבים של חיי האזרח, הורחב השימוש במונח גם לתחומי המשפט הציבורי, קרי לעתירות חוקתיות או מינהליות שבהן טוען האזרח כי נפגע מפעולת הרשות הציבורית.⁸

משהחליפה המדינה את הנתבע היחיד, היה על התובע (הנקרא "עותר" במשפט המינהלי) להוכיח כי הוא עצמו נפגע באופן ישיר וממשי מן הפעולה השלטונית הנתקפת בעתירה. זכות העמידה המסורתית במשפט הציבורי עוסקת אפוא ב"מידת הזיקה אשר צריכה להתקיים בין הטענה בדבר אי-חוקיות פעולות הרשויות לבין הטוען אותה".

משהחליפה המדינה את הנתבע היחיד, היה על התובע (הנקרא "עותר" במשפט המינהלי) להוכיח כי הוא עצמו נפגע באופן ישיר וממשי מן הפעולה השלטונית הנתקפת בעתירה. זכות העמידה המסורתית במשפט הציבורי עוסקת אפוא ב"מידת הזיקה אשר צריכה להתקיים בין הטענה בדבר אי-חוקיות פעולות הרשויות לבין הטוען אותה".⁹ כדי שעותר יוכל להביא את טענותיו בפני בית המשפט היה עליו להראות כי הוא צד לסכסוך הנידון.

משהחליפה המדינה את הנתבע היחיד, היה על התובע (הנקרא "עותר" במשפט המינהלי) להוכיח כי הוא עצמו נפגע באופן ישיר וממשי מן הפעולה השלטונית הנתקפת בעתירה. זכות העמידה המסורתית במשפט הציבורי עוסקת אפוא ב"מידת הזיקה אשר צריכה להתקיים בין הטענה בדבר אי-חוקיות פעולות הרשויות לבין הטוען אותה".⁹ כדי שעותר יוכל להביא את טענותיו בפני בית המשפט היה עליו להראות כי הוא צד לסכסוך הנידון.

דוקטרינת זכות העמידה המסורתית

התפתחות העילה והגדרת האינטרס המקנה "זכות עמידה"

החוק הישראלי אינו כולל כל הוראה המסדירה את הנושאים שבהם רשאי בג"ץ לעסוק, ואף לא תנאי סף להגשת עתירה.¹⁰ אדרבא, סעיף 15(ג) לחוק-יסוד: השפיטה מעניק לבית המשפט סמכות רחבה ביותר, בקובעו כי בג"ץ "ידון בעניינים אשר הוא רואה צורך לתת בהם סעד למען הצדק".¹¹ נוכח מרחב התמרון שמעניק לשון החוק, ובהיעדר הסדרה בתקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, התשמ"ד-1984 (להלן: "**תקנות סדר הדין בבג"ץ**"),¹² הפסיקה הישראלית היא שפיתחה שורה של עילות סף המאפשרות להימנע מדיון בעתירה לגופה, ובהן הדרישה להוכחת קיומה של זכות העמידה.¹³

על פי דוקטרינת זכות העמידה שהייתה מקובלת על רוב שופטי בג"ץ עד לשנות השמונים, היה על העותר לעמוד בכמה תנאים כדי שיישמעו טענותיו בבית המשפט. עליו היה להוכיח כי נפגע אינטרס **אישי וייחודי** שלו – כלומר, שמדובר בפלוגתא שבה מלין העותר על פגיעת הרשות בו עצמו (ולא בצד שלישי), ושאין הוא חולק את הפגיעה עם הציבור הרחב (ולפיכך מבקש למעשה להביא לשינויה של מדיניות כללית). כמו כן, הוא נדרש להראות כי אותו אינטרס נפגע פגיעה **ישירה**, המקימה **נזק ממשי** אובייקטיבי.¹⁴ כפי שנראה להלן, אף שקיים ניסיון (בפסיקה, בכתיבה האקדמית ואף בנייר זה) לבדד באופן אנליטי את המרכיבים השונים של תנאי זכות העמידה, בפועל לעיתים קרובות קיים קושי רב לאבחן את קו הגבול בין כל תנאי ותנאי והם אחוזים זה בזה. למעשה, חלק מתקדימי הפסיקה אשר שימשו מצע לפיתוח הדוקטרינה חוטאים בעירוב בין המרכיבים השונים. יחד עם זאת, וחרף הקושי, ננסה בשורות הבאות לעשות מעט סדר בהתפתחויות המושג לאורך השנים.

ראשיתה של הגישה המסורתית בשנים שמייד לאחר הקמת המדינה, אז אימצו השופטים את דוקטרינת זכות העמידה הבריטית (שהייתה נהוגה במערכת המשפט המנדטורית), שלפיה תידחה על הסף עתירתו של מי שאיננו נפגע אישי.¹⁵ זכות עמידה ניתנה אז, ככלל, רק לעותר אשר הוכיח כי נפגעה **זכות משפטית** המוקנית לו בדין. ברי כי במצב דברים זה ניתנה הזכות למעטים בלבד, כיוון שטרם

על פי דוקטרינת
זכות העמידה
שהייתה מקובלת
על רוב שופטי
בג"ץ עד לשנות
השמונים, היה
על העותר לעמוד
בכמה תנאים כדי
שיישמעו טענותיו
בבית המשפט.

**לאורך השנים
רוכנה הדרישה
להצביע על פגיעה
דווקא בזכות
המוכרת בחוק.
אולם, בד בבד,
המשיכו השופטים
והקפידו על
עצם קיום מושג
זכות העמידה,
הגם שנחלקו
בדבר גבולותיה
המדויקים.**

הייתה חקיקה ענפה שהטילה על השלטון חובות כלפי אזרחיו.¹⁶ למעשה, באותה העת לא הייתה כל הבחנה בין הדיון בזכות העמידה של העותר ובין הדיון המהותי בטיב עתירתו. עם זאת, כבר באותן שנים ראה בית המשפט כבעלי זכות עמידה גם עותרים שטענו לפגיעה בזכויות "טבעיות" שאינן מנויות בחוק (אף שעשה זאת באופן חריג ולעיתים רחוקות בלבד).¹⁷

לאורך השנים רוכנה הדרישה להצביע על פגיעה דווקא בזכות המוכרת בחוק. אולם, בד בבד, המשיכו השופטים והקפידו על עצם קיום מושג זכות העמידה, הגם שנחלקו בדבר גבולותיה המדויקים. תחילה הוכרה הזכות במקרים שבהם ניתן היה להסיק מן החוק, ולו בעקיפין, כי הוא מבקש להגן על העותר.¹⁸ בהמשך, בראשית שנות השישים, בפרשת **כהן נ' שר הביטחון**,¹⁹ בוטלה החובה להצביע על זכות המנויה בחוק, ובמקומה קבעו השופטים כי די לעותר להצביע על פגיעה באינטרס לגיטימי שלו כדי שיקנה מעמד בפני בית המשפט. העותר באותה פרשה, הכתב הצבאי של עיתון "העולם הזה", הגיש את עתירתו כיוון שלא הוזמן לתדרכים ולסיורים בידי גורמים בצה"ל. לדבריו, הדבר נבע מחרם שהטילו עליו גורמי ביטחון בשל מה שהחשיבו לסיקור עוין. נציגי צה"ל טענו כי לצבא יש זכות מלאה להחליט עם מי מהכתבים הם יוצרים קשר כדי לשפר את יחסי הציבור של הצבא, ולא מוטלת עליהם חובה להזמין כתב שלא ישפר את יחסי הציבור של הצבא.²⁰ בית המשפט דחה את העתירה בהיעדר עמידה, תוך שהוא מדגיש כי אין צורך להראות זכות חוקית וכי ניתן להסתמך על אינטרס חזק של העותר:

"אין אני גורס כי הזכות צריכה להיות זכות סטטוטורית, הכתובה בחוק. לא פעם הכיר בית־משפט זה בזכויות, שלא בא זכרן בשום הודאה משפטית, ואלו, בקבלן גושפנקה שיפוטית, לבשו צורה והתגבשו לזכויות מוכרות בדין. דברים שבנוהג ובמושגי הצדק הטבעי, שרק תמול שלשום היו עוד חסרי דמות ובלתי גזורים, עולים בדרך זו על דרך המלך וזוכים לדרגה של זכות... כאשר התערבותנו דרושה למען עשיית הצדק, די לו לאזרח בהסתמכו על אינטרס לגיטימי בעשיית הפעולה הנדרשת מהשלטון או באי-עשייתה, כדי להקנות לו זכות ומעמד לבוא ולשפוך לפנינו את תחינתו".²¹

עם זאת, בצד הרחבת הגדרת הזכויות המקנות מעמד בבית המשפט, הבהירו השופטים כי גם לתהליך זה יש מגבלות. אכן, באותה פרשה נקבע כי כיוון שהעותר לא הצביע על פגיעה באינטרס **אישי וממשי** שלו, לא קנויה לו זכות העמידה. במקרים אחרים בתי המשפט חזרו והדגישו כי זכות העמידה לא תוכר במקום שהעותר לא נפגע באופן ישיר, אלא מבקש לעתור בשם אינטרס ערטילאי בדבר "שמירה על שלטון החוק".²² נוסף על כך, הובהר כי תישמע רק עתירה ייחודית העוסקת בפגיעת השלטון באינטרס או בזכות של העותר עצמו, ולא של ציבור בלתי מסוים או של הציבור בכללותו.²³ ועדיין, השופטים חזרו והדגישו כי דוקטרינת זכות העמידה הישראלית נוצרה בפסיקה ואינה מעוגנת בחקיקה, ולכן בית המשפט רשאי להגמיש את הדוקטרינה לפי שיקול דעתו.²⁴

בין נפגע ייחודי לקידום מדיניות כללית – למי יש לפנות, לבית המשפט או לכנסת?

הפרשנות שבית המשפט נתן לתנאי **ייחודיות** הפגיעה נידונה בפרוט בעניין **אריאב**. בית המשפט בחן האם חבר מועצת החינוך יכול לעתור נגד שר החינוך בנוגע להחלטה על העברת בית ספר בין זרמי חינוך. השופט אולשן חידד את הפרשנות של דרישת הייחודיות, והבחין בין נפגע שאינו חלק מציבור כללי, ובין עותר המבקש לקדם מדיניות ציבורית עקרונית באמצעות בית המשפט, ונתלה לשם כך בפגיעה בציבור הרחב. זה השני, קבע השופט אולשן, יכול וצריך להפנות את מאמציו לבית המחוקקים:

"כאשר הציבור איננו שבע רצון מדרכי ביצוע של חוק מסויים על ידי השלטונות המנהלתיים, אין הוא יכול לפנות לבית משפט זה בבקשה שנתערב בעניין. לא לתפקיד זה נוצר בית משפט זה. לשם כך קיימת הכנסת, בה מיוצג הציבור על ידי נבחריו, שבידיהם למתוח בקורת ואף להכשיל כל ממשלה, אם איננה מבצעת את החוקים המתקבלים על ידה בהתאם להוראות הכלולות בהם. מתפקידיו של בית משפט זה הוא רק להענות לכל אזרח במקרה שזכותו האישית עלולה להפגע על ידי מעשה בלתי חוקי".²⁵

"כאשר הציבור איננו שבע רצון מדרכי ביצוע של חוק מסויים על ידי השלטונות המנהלתיים, אין הוא יכול לפנות לבית משפט זה בבקשה שנתערב בעניין. לא לתפקיד זה נוצר בית משפט זה. לשם כך קיימת הכנסת... מתפקידיו של בית משפט זה הוא רק להענות לכל אזרח במקרה שזכותו האישית עלולה להפגע על ידי מעשה בלתי חוקי."

הדרישות להוכחת פגיעה ישירה וממשית

במהלך השנים נדחו עתירות אשר ביקשו לאכוף את הדין ביחס לגורם שלישי (שאינו צד לעתירה). מקרים שכאלו, קבע בית המשפט, אינם עוסקים באינטרס **ישיר** של העותר, אלא בהשפעות עקיפות עליו הנובעות מיחסי הרשות עם אותו גורם שלישי. כך, לדוגמה, בעניין **מטעי הארזים** העותרת ביקשה לפנות דוכן מתחרה למכירת פירות שפעל ללא רישיון, אחרי שהדוכן שאותו היא הפעילה באותו מקום פונה. עתירתה נדחתה בהיעדר עמידה, שכן הנזק שעליו הצביעה היה עקיף בלבד.²⁶

בדומה לכך, נבחנה בעניין **התאחדות חברות הביטוח** השאלה אם הקלות מס שניתנו לקופות גמל מסוימות פוגעות בשוק ביטוחי החיים המתחרים בהן, ומקנות זכות עמידה לחברות הביטוח. בית המשפט דחה את העתירה בהיעדר זכות עמידה, וציין כי הייתה מתאפשרת לו הייתה העותרת מצביעה על פגיעה ישירה באינטרס שלה החוסה תחת החוק שנידון בעתירה.²⁷

באופן דומה, שלל בית המשפט אפשרות לעתור בהתבסס על פגיעה שנובעת אך ורק מהיותו של העותר משלם מיסים.²⁸ פגיעה שבזו, נקבע, חולק העותר עם כלל ציבור משלמי המיסים ומוגדרת רק מכוח החלק היחסי שהוא שילם על ההוצאה הציבורית, ומשכך היא הוגדרה כעקיפה.²⁹ יחד עם זאת, במקרים מסוימים הוכרה זכות העמידה של משלם מיסים שנפגע יחד עם קבוצה תחומה של אנשים נוספים. כך, לדוגמה, בעניין **גולדברג** נידונה עתירת תושב ראשון לציון כנגד אי-סדרים ובזבוז תקציבים במפעל הביוב האזורי. בית המשפט הכיר בזכות העמידה של העותר, וזאת משני טעמים: ראשית, היטל הביוב העירוני נגבה באופן שאפשר לבודד את קבוצת התושבים אשר שילמו (באופן ספציפי) עבור שירותי הביוב הקלוקלים. שנית, החקיקה הנידונה הגדירה במפורש את החייבים בתשלום ההיטל כנהנים משירותי הביוב (להבדיל מיתר תושבי העיר, שלא שילמו עבור השירותים). במילים אחרות, העותר במקרה זה חלק את הפגיעה עם קבוצת אנשים תחומה ומצומצמת יחסית, ולא עם הציבור הרחב ולכן הכירו בנזק שלו כישיר וכממשי.³⁰

**”ברור שאין לך
הליך שיפוטי אלא
מקום שקיים ‘ריב’
שיבוא פלוני ויתבע
את זכותו... בזאת
משתנה הדיון בבית
המשפט מהדיון
בפני הרשות
המחוקקת או
הרשות המבצעת,
’באין נרגן ישתוק
מדון’, ואילו די היה
בנרגן שאינו אלא
דיברו ושופרו של
הציבור בכללותו,
היה הדיון לפני
הרשות השופטת
עלול לטשטש את
התחומים ולהתפרש
כהפרת העקרון של
הפרדת הרשויות.”**

בעניין **בקר** נדחתה על הסף בהיעדר עמידה עתירתו של קצין מילואים נגד הפטור שהעניק שר הביטחון למי שתורתו אומנותו.³¹ העותר טען כי עקב הפטור מוטלת עליו, כאיש מילואים פעיל, מעמסת שירות נוספת, ולפיכך הוא נפגע באופן אישי, ממשי וישיר מהחלטת השר. לחלופין, ביקש העותר הכרה כעותר ציבורי הקובל נגד האפליה וחוסר הצדק שמגולמים בפטור שמעניק השר. בית המשפט דחה את העתירה על הסף, בהיעדר זכות עמידה, וקבע כי העותר לא הצביע על נזק אישי, ממשי, ישיר וייחודי לזכות או לאינטרס הקנויים לו. בית המשפט אף הבהיר שאין להרחיב את משמעות ”הפגיעה האישית והישירה” ולהחילה על המעמסה **האגבית** המוטלת על כתפי הקצין. שלילת זכות העמידה גם הוסברה על ידי בית המשפט בקביעה כי אין לאפשר עתירה המבקשת לאכוף את החוק כלפי צד שלישי – בחורי הישיבות, הן בשל היותה עקיפה והן בהיעדר ייחודיות.

אשר לבקשת העותר להכיר בו כעותר ציבורי, הבהיר בית המשפט כי עתירות כאמור מנוגדות לשיטת הממשל בישראל, וכי המוסד שבאמצעותו יש לפעול לשינוי מדיניות ציבורית ופוליטית הוא הכנסת:

”ברור שאין לך הליך שיפוטי אלא מקום שקיים ‘ריב’ שיבוא פלוני ויתבע את זכותו... בזאת משתנה הדיון בבית המשפט מהדיון בפני הרשות המחוקקת או הרשות המבצעת, ’באין נרגן ישתוק מדון’, ואילו די היה בנרגן שאינו אלא דיברו ושופרו של הציבור בכללותו, היה הדיון לפני הרשות השופטת עלול לטשטש את התחומים ולהתפרש כהפרת העקרון של הפרדת הרשויות. והפועל היוצא הוא שאמרת: ככל שיש לנשוא הקובלנה אופי ציבורי יותר, והוא מן הענינים המנסרים בזירה הפוליטית ומשמשים נושא לדיונים בפני הממשלה והכנסת, כך יש להחמיר בדרישה שהקובל יהא נפגע פגיעה ממשית בתור רשות היחיד שלו, כדי להקנות לו זכות עמידה לפני הרשות השופטת...”³²

השופט ויתקון הוסיף וחייד את הסכנה הגלומה בויתור על דרישת הייחודיות ובכניסתו של בית המשפט לתחום קביעת המדיניות הציבורית וגרירתו למחוזות הפוליטיקה בהיעדר נפגע אישי:

”התרעומת אינה איפוא אלא תרעומת ציבורית קיבוצית (קולקטיבית), והעותר אינו שונה מכל איש אחר מאותו ציבור הרואה פסול בשחרורם של אנשים, שבעיניו אינם אלא משתמטים. אך כאמור, אף פעם לא נזקק בית-המשפט לתרעומת שאינה אלא ציבורית-קיבוצית, הן מהטעם שאין זכות עמידה לאדם שאינו מבקש דבר לעצמו אלא אך ורק לשלול דבר מהזולת... והן מהטעם שבית-המשפט נזהר מלהיגרר לוויכוח ציבורי כללי, שהוא כולו ויכוח לשמו, ושמוטב להשאירו בידי הגורמים הפוליטיים האחראים לכך. אם ניזקק לעתירה זו, נצטרך להיזקק לכל עתירה נגד הממשלה, למשל, בקשר למסים שלא נגבו כדין או בקשר להוצאות שהוצאו ולא בהתאם לתקציב, שאיש-מן-הציבור מתנדב להביא לפנינו. סבור אני שעלינו לדחות את הניסיון להפוך את בית-המשפט לזירה לוויכוחים כאלה. הוא אינו מסוגל לעמוד במעמסה זו, ולכן, עם כל השרירותיות שבדבר, עלינו להציב גבולות כלשהם להיקף התערבותנו. כאן הנושא הוא בעל צביון פוליטי מובהק, ומכאן הצורך להחמיר בדרישה שלעותר תהיה זכות עמידה...”³³

פסק הדין בפרשת **בקר** מדגים את דוקטרינת זכות העמידה המסורתית שהייתה נהוגה בתחילת שנות ה-70, כמו גם את הגישה שעמדה בבסיסה בדבר תפקידו המוגבל של בית המשפט – הכרעה בסכסוכים משפטיים קונקרטיים בין מזיק לניזוק, ולא דיון בשאלות מדיניות, פוליטיות וציבוריות שנויות במחלוקת. בית המשפט הביע תמיכה בדוקטרינת זכות העמידה, תוך שהוא דן בטעמים העיקריים לקיומה – החשש הטכני מפני העומס בבתי המשפט, והחשש המהותי מהפיכתו של בית המשפט לזירת הכרעה בשאלות ערכיות-פוליטיות והפגיעה בעקרון הפרדת הרשויות, ועמד על הדרישה לפגיעה באינטרס אישי וייחודי, ממשי וישיר.

באותם ימים נדחתה, בהיעדר זכות עמידה, גם העתירה בפרשת **מירון**, שכוונה נגד החלטת שר העבודה להעניק היתר לעבודה בשבת לעובדי רשות השידור כדי שיוכלו להמשיך ולהפעיל את שידורי הטלוויזיה הישראלית.³⁴ במקרה זה טען העותר כי הפעלת הטלוויזיה בשבת פוגעת באינטרס שלו, שכן בכוונתו להגיש מועמדות לתפקיד עיתונאי ברשות השידור, והוא עלול שלא להתקבל בשל היותו שומר שבת. עוד טען העותר כי האינטרס שלו כשומר שבת נפגע בשל חילול השבת הממלכתי.

השופט אגרנט ערך סקירה מקיפה של דיני המעמד של אותן השנים ודחה את העתירה על הסף בהיעדר עמידה. על פי הכרעתו, העותר הצביע על פגיעה עקיפה בלבד, ולא על פגיעה ישירה וממשית. אגרנט הדגיש כי אף שדי להוכיח פגיעה באינטרס של העותר ואין צורך להצביע על פגיעה בזכות חוקית, עדיין נדרש כי פגיעה זו תהיה ישירה וממשית. לצד זאת, הדגיש כי מדובר בעניין ציבורי וערכי שלא ראוי שבית המשפט יכריע בו. הכרעה שכזו אף עלולה לפגוע בבית המשפט כמוסד.³⁵

באותן שנים נקבע גם מעמדו של "משלם מיסים" שנזכר לעיל והשאלה אם ניתן לקנות מעמד כנפגע אישי, ממשי וישיר מכוח העובדה שפעולה שלטונית מסוימת מתגלמת במס שמשלם העותר. בעניין **כפיר**³⁶ נידונה השאלה מה עולה לכדי פגיעה ישירה באינטרס ומתי פגיעה תיחשב עקיפה ולא תקנה מעמד. מר נחום כפיר, חבר מועצת עיריית אשקלון, עתר נגד המועצה הדתית באשקלון ונגד שר הדתות בטענה שמימנו הדפסת כרוז לשם ארגון הפגנת מחאה נגד עריכת מרוץ מכוניות באשקלון ביום השבת. השופט לנדוי דחה את העתירה על הסף תוך שהוא מעיר כי לדעתו אין לראות בתשלום מיסים (עירוניים או ארציים) הכרה בעותר כמי שאינטרס אישי, ממשי וישיר שלו נפגע. עם זאת העיר לנדוי כי יש לבית המשפט אפשרות להכיר בזכות עמידה במקרה קיצוני וחמור של פעולה בניגוד לחוק.³⁷

האם אכן הייתה דוקטרינת זכות עמידה מסורתית אחידה?

לאורך כל שנות ביסוסה של דוקטרינת זכות העמידה המסורתית המשיך בית המשפט להדגיש כי מושג זה הוא פרי פיתוח שיפוטי הניתן לשינוי. למעשה, אף היו שופטים שסטו מן הגישה הרווחת, והרחיבו את הפרשנות לתנאים לעמידה גם למקרים שאינם חוסים תחתיה באופן אינטואיטיבי. גישה שכזו אימץ עוד בשנות השבעים השופט חיים כהן, אשר ביקש באותן שנים להרחיב את שערי הכניסה להיכלי בית המשפט:

”לדידי, אין בית-משפט זה חושך עצמו מן הדין ופורך מעליו עול עשיית הצדק אלא אם ניתן לומר שיש בפניה אליו משום חשש שימוש לרעה בהליכי בית-המשפט, למשל בשל נסיון ניצולם למטרות פוליטיות גרידא. לענין זה אין נפקא מינה אם החשש עולה מזהותו או כשירותו של העותר העומד לפני בית-המשפט או ממהותו של הענין בו נדרש בית-המשפט לדון ולפסוק, ומסכים אני לדברי חברי הנכבד, אב-בית-הדין, שגישתו של בית-המשפט לבעיה זו חייבת להיות תמיד 'אמפירית ולא נוקשה', ומצדי אוסיף: גמישה ונדיבה ולא קמוצה וקפדנית”.³⁸

חלק מהשופטים החזיקו בפרשנות מרחיבה לתנאים המקנים מעמד, וחשו חירות להגמיש את הדוקטרינה במקרים שבהם סברו כי ראוי שתתברר העתירה. אולם, גם לפי גישתם המרחיבה לתנאי הדוקטרינה, עד לשנות השמונים לא הוכרה זכות העמידה של מי שלא נפגע באופן אישי, ממשי וישיר.³⁹ בניגוד להסכמה על הצורך בשלושת התנאים הללו, היו מי שערערו על קיומו של תנאי המצריך הכרה בפגיעה ייחודית, עוד בימים שבהם דוקטרינת זכות העמידה נתפסה כקשיחה ותפקידו של בית המשפט כמכריע בסכסוכים קונקרטיים היה בקונצנזוס.⁴⁰

בתחילת שנות השמונים עברה דוקטרינת זכות העמידה שינוי חד בפסיקה הישראלית, אשר שיקף תפיסת תפקיד חדשה של בית המשפט כ”מגן שלטון החוק”. בלב השינוי עמדו זניחה של תנאי הגישה המסורתית והכרה במעמד העותר הציבורי.

בתחילת שנות
השמונים עברה
דוקטרינת זכות
העמידה שינוי
חד בפסיקה
הישראלית, אשר
שיקף תפיסת
תפקיד חדשה של
בית המשפט כ”מגן
שלטון החוק”. בלב
השינוי עמדו זניחה
של תנאי הגישה
המסורתית והכרה
במעמד העותר
הציבורי. שחיקת
הדוקטרינה הובילה
לשינוי חד באופי
פעילותו של בית
המשפט ואפשרה
לשופטים להרחיב
את מעורבותם
בנושאים שעל סדר
היום הציבורי.

דרישת זכות

העמידה נותרה על כנה מבחינה רטורית, אך בפועל הבהיר בית המשפט כי עתירה תידון גם כאשר העותר כלל אינו נפגע מן הפעולה שבה היא עוסקת. ברירת המחדל התהפכה – עותר לא נדרש יותר להוכיח כי קנויה לו זכות העמידה, אלא במקרים חריגים.

התפנית: שינוי הגישה החל משנות השמונים

משנות השמונים המוקדמות נשחקה דוקטרינת זכות העמידה המסורתית במהירות. תומכי הגישה המקורית הוצגו כדווקנים הנתלים באמתלות טכניות כדי להימנע מדיונים מוצדקים, ואילו הדרישה להוסיף ולהרחיב את זכות העמידה נתפשה כעמדה מהותית שנועדה לקדם את הצדק ואת שלטון החוק. שחיקת הדוקטרינה הובילה לשינוי חד באופי פעילותו של בית המשפט ואפשרה לשופטים להרחיב את מעורבותם בנושאים שעל סדר היום הציבורי. בשלב הראשון ננקטה פרשנות מרחיבה בדומה לגישה דלעיל של חיים כהן, הורחבה ההכרה בפגיעה אישית וממשית, וזו הוחלה על שורה של אינטרסים רחבי היקף, שבעבר פגיעה בהם לא נחשבה פגיעה אישית.⁴¹ בהמשך זנחו השופטים את התנאים הללו לחלוטין והכירו גם בזכות העמידה של עותר ציבורי, שכלל אינו טוען כי נפגע מההחלטה השלטונית שנגדה הוא עותר. כתוצאה מכך גברה מעורבותו של בית המשפט בשאלות ציבוריות ופוליטיות והוא החל לדון בשאלות עקרוניות תיאורטיות שנידונו בעבר בכנסת בלבד.

ודוק, דרישת זכות העמידה נותרה על כנה מבחינה רטורית,⁴² אך בפועל הבהיר בית המשפט כי עתירה תידון גם כאשר העותר כלל אינו נפגע מן הפעולה שבה היא עוסקת. ברירת המחדל התהפכה – עותר לא נדרש יותר להוכיח כי קנויה לו זכות העמידה, אלא במקרים חריגים.

פסק הדין בעניין **סגל**,⁴³ שנידון בתחילת שנות השמונים, על דעות השופטים השונות שבוטאו בו, ממחיש היטב את שחיקת הדוקטרינה הקלאסית. במקרה זה דרש העותר משר הפנים לקבוע מועד שבו יונהג שעון קיץ, שכן לטענתו, להותרת שעון החורף על כנו יש עלויות כלכליות הפוגעות באופן ישיר בכיסו. השופטים הכירו בעותר כנפגע, אף שבפועל לא היה הנזק המדובר אישי וממשי, ייחודי או ישיר על פי הפרשנות המקובלת, אלא נזק עקיף של כלל הציבור.

שופטי ההרכב נחלקו בנוגע לדרך המשפטית אשר תבסס את זכות העמידה של העותר. השופט חיים כהן קבע כלל "השתק" במקום שבו הרשות מתעלמת מחובה המוטלת עליה. על פי פסק דינו, כאשר החוק מטיל חובה על הרשות לפעול (במקרה זה – ההוראה לקבוע מועד למעבר לשעון הקיץ) **לא תישמע טענת הגנה** מצד המדינה בנוגע למעמד העותר. בכך ביקש כהן לעקוף את הדרישה לזכות

עמידה בלי לבטלה באופן מוחלט תוך מתן אפשרות לעתור במקרים הנוגעים בפגיעות ב"שלטון חוק" (קרי פגיעות שאינן מכוונות לגורם ספציפי, אלא פוגעות באופן שוויוני בציבור כולו). זאת כדי למנוע מצבי "ואקום", שבהם הרשות פעלה שלא כשורה, אף אם לא פגעה באופן ישיר בגורם ספציפי כזה או אחר.⁴⁴ כדברי השופט כהן עצמו:

"חובתו של בית המשפט היא להשליט את החוק, וכשמזדמנת לו לבית המשפט ההזדמנות לקיים חובתו שלו, לא ישתמט מלקיימה ולא יחשוך עצמו מן הדין אך משום טיב ציזיותיו של עותר פלוני שהתיצב לפניו."⁴⁵

דבריו ממחישים את השינוי שהתגבש באותם הימים בנוגע לתפקיד בית המשפט, והפיכתו (לפחות בעיני חלק מן השופטים) ל"מגן שלטון החוק", אשר לא ימנע מלטפל בכל הפרת חוק, גם כאשר הדבר אינו כרוך בסכסוך ממשי בין צדדים קונקרטיים. כהן, שהיה תומך ותיק בהגמשת זכות העמידה, ביקש לאפשר עתירות שמבטיחות את "שלטון החוק" גם מבלי לבטלה כליל.

השופט שלמה לזין דחה את עמדת השופט כהן ביחס לזכות העמידה, וטען כי ניתן להרחיב את דרישת הפגיעה הישירה ולראות בעותר נפגע אישי, ממשי וישיר. לדבריו, זכות העמידה איננה כלי פורמלי בלבד. החוק המטיל חובה על השר לקבוע מועד לתחולת שעון הקיץ, מעניק מניה וביה זכות עמידה לכל אזרח ואזרח במקרה שבו לא מקיימת הרשות את חובתה. כלומר, בעוד השופט כהן ביקש להותיר את זכות העמידה כמות שהיא, ולסלול לעותר דרך עקיפה לפתחי בית המשפט, השופט לזין העדיף להשתמש בדרך הקיימת, ולהרחיבה בפרשנותו באמצעות ריכוך נוסף של תנאי המעמד הקיימים. לשיטתו, ניתן להגמיש את ההכרה בפגיעה ישירה גם לפגיעה כזו ולראות בה פגיעה ישירה, משמעותית וממשית ולפיכך דין העתירה להתברר בבית המשפט.⁴⁶

בניגוד אליהם, השופט ברק סבר כי באופן עקרוני נתונה לעותר זכות עמידה, בהיותו "עותר ציבורי". יחד עם זאת, הגביל ברק את ההכרה במעמד "העותר הציבורי" רק למקרים שבהם אין בנמצא עותר בעל זכות עמידה בהתאם לתנאי הדוקטרינה המסורתית, כדי להבטיח שהשלטונות יהיו חשופים לביקורת שיפוטית, ולחלופין, למקרים העוסקים בסוגיות עקרוניות חשובות:

**השופט ברק
הציע להפסיק את
העמדת הפנים,
לשנות לחלוטין
את גבולות
הדוקטרינה, לפרוץ
פרצה לצד הדלת,
ולקבוע זכות
עמידה לעותרים
ציבוריים בעתירות
שלטון החוק כאשר
אין בנמצא
כל נפגע.**

”אני מציע כי במקרים מסוימים נרחיב המסגרת ונאפשר לבית המשפט, לפי שיקול דעתו, להעניק סעד לעותר שכל האינטרס שלו הוא בעמידה על עקרון שלטון החוק. ננהג כך כאשר העתירה נוגעת לענין שעל פי מהותו וטבעו אין למצוא בו כלל עותר בעל אינטרס על פי המבחנים המקובלים. אם לא נתיר הרצועה במקרה זה, לעולם לא יושיט בית המשפט סעד, ונמצא עקרון שלטון החוק נפגם... בעיקר ננהג כך כאשר הבעיה המתעוררת היא בעלת אופי קונסטитуציוני כגון היחס בין חוק רגיל לחוק-יסוד. במקרים אלה מן הראוי לפתוח את שעריו של בית המשפט, בלי לבדוק יתר על המידה בדבר האינטרס, ובלבד ששלטון החוק מחייב זאת.”⁴⁷

פסק הדין מדגים היטב את האבולוציה שעברה דוקטרינת זכות העמידה לאור התפיסה החדשה בדבר תפקידו של בית המשפט כמגן שלטון החוק. השופט כהן ביקש ליצור פתח נוסף שדרכו ניתן יהיה להיכנס לבית המשפט גם כאשר הדלת נעולה, כדי לאפשר עתירות הנתלות בשלטון החוק בעקיפין, באמצעות כללי השתק; השופט לוין ביקש להסיר את המנעול מעל הדלת ולאפשר לבית המשפט לפתוח אותה באמצעות כלים פרשניים שמתחו את גבולותיה ההיסטוריים של הדוקטרינה, מבלי לפרוץ אותם, אך תוך ריקון דוקטרינת זכות העמידה ממשמעותה המקורית; ואילו השופט ברק הציע להפסיק את העמדת הפנים, לשנות לחלוטין את גבולות הדוקטרינה, לפרוץ פרצה לצד הדלת, ולקבוע זכות עמידה לעותרים ציבוריים בעתירות שלטון החוק כאשר אין בנמצא כל נפגע. דעותיהם הסותרות של השופטים שיקפו היטב את חוסר הבהירות בכל הנוגע להלכה המחייבת בנושא באותם הימים.

פסק הדין גרר מאמר תגובה חריף שפרסם השופט בדימוס אלפרד ויתקון בעיתון ”דבר“. ויתקון שב ועמד על ההבחנה שבין שאלת המעמד ובין ההכרעה המהותית בעתירה לגופה. לדבריו, על בית המשפט מוטלת החובה לשמור על ההבחנה בין עותר אישי, שיזכה למעמד, לבין עתירות כוללניות המבקשות להפוך את בית המשפט לגוף שעיסוקו הכרעות ציבוריות – לא זהו תפקידו המוסדי של בית המשפט, טען. נוסף על כך, סבר ויתקון כי ויתור על דוקטרינת זכות העמידה עלול להציף את בית המשפט בעתירות, שיכבידו על השופטים:

גישה זו הובילה
להרחבת ההכרה
בזכות העמידה
גם במקרים של
טענות לפגיעה
באינטרס עמום
של ציבור רחב.
אולם, גם בשלב
זה טרם התקבלה
הלכה פסוקה
וברורה אשר הכירה
במעמדו של עותר
ציבורי נעדר
אינטרס אישי.

”אפשר היה בעצם לשאול – לשם מה לו לשופט צורך בעותר כלל? הבה יקבע השופט לעצמו רשימה של עיוותים ומחדלים (ודי לו לשם כך, בקריאת עיתון אחד או בצפיה ב’מבט’ בטלוויזיה) יתן ליועץ המשפטי הזדמנות להופיע ולהגן על הממשל ויפסוק לשבט או לחסד. אך אין צורך להרבות במילים כדי להסביר שבדרך זו נגיע להקמת מערכת שלטונית ‘מקבילה’ – או ביתר דיוק ‘עליונה’ – מערכת שאינה מושתתת על אדנים דמוקרטיים. השופטים אינם נבחרים העם. הם מתמנים על בסיס אליטיסטי. הם אינם נותנים את הדין לפני הכנסת. מקום שהאזרח נפגע בזכויותיו יגן עליו בית המשפט, על אף ההתערבות הכרוכה בכך במעשי השלטון. אך באין פגיעה ישירה כזאת – על הרשות השופטת לקפוץ ידה ולא להתערב.”⁴⁸

חרף הביקורת ההכרה בעותרים ציבוריים קנתה תמיכה בקרב השופטים במהירות רבה. כמה חודשים לאחר מכן הוגשה עתירה נוספת בעניין **שירן**, שעסקה בהקרנת הסדרה התיעודית ”עמוד האש“ בערוץ הטלוויזיה הציבורי. נטען כי בעוד שהתוכנית סקרה בפירוט את תולדות יהדות אירופה, נדחקו לשוליים תולדותיהם של יהודי אסיה, אפריקה והבלקן ותרומתם למפעל הציוני. הדיון התמקד בזכות העמידה של העותרים, שלא נפגעו כמובן באופן ממשי וישיר מהקרנת הסדרה. בפסק דינו בפרשה חשף השופט שמגר את המוטיבציה שלו לביטול דרישת זכות העמידה, הצטרף לעמדתו של ברק בעניין **סגל**, והסביר כי יש להסיר את המגבלות הדיוניות מבית המשפט, וזאת כדי להבטיח ביקורת שיפוטית גם במקרים שבהם אין עותר אישי ייחודי שסבל מנזק ממשי וישיר.⁴⁹

גישה זו הובילה להרחבת ההכרה בזכות העמידה גם במקרים של טענות לפגיעה באינטרס עמום של ציבור רחב, אולם, גם בשלב זה טרם התקבלה הלכה פסוקה וברורה אשר הכירה במעמדו של עותר ציבורי נעדר אינטרס אישי.

פסק הדין בפרשת רסלר – הכרה במעמדו של העותר הציבורי

הכרה שכזו הגיעה בעניין **רסלר**,⁵⁰ שם קיבל בית המשפט עתירה חוזרת כנגד דחיית גיוסם של בני הישיבות, בניגוד מוחלט לקביעות קודמות, שדחו עתירות דומות בהיעדר עמידה (לרבות בפרשת **בקר** שהוזכרה לעיל). בית המשפט הבהיר כי אחד מתפקידיו המרכזיים הוא להבטיח את שלטון החוק ולא רק את זכויות הפרט של נפגעים, קרי להבטיח שהשלטון פועל על פי החוק, וזאת באמצעות הבטחת גישה לביקורת שיפוטית. בית המשפט קיבל את העתירה לאחר שהכיר בעותר כנפגע ישיר ובפגיעה שחווה כפגיעה ממשית. לצד זאת, ואף שלכאורה לא היה בכך כל צורך, ניצלו השופטים את ההזדמנות והכירו לראשונה (פה אחד) במעמדו של מוסד העותר הציבורי.

השופטת בן פורת סברה כי זכות עמידה ציבורית תעמוד לעותר משאין בנמצא נפגע ספציפי, וכאשר עיסוקה של העתירה בנושא בעל ערך ציבורי רב.⁵¹ השופט ברק (שאליו הצטרף השופט שמגר) הרחיב את עמדתו מפרשת **בקר**, וקבע כי בית המשפט יאפשר עמידה כל אימת שהוא סבור כי מדובר בסוגיה חשובה, או כאשר העותר מצביע על פגם חמור בפעולות הרשות המינהלית שנגדה מופנית העתירה, או על עניין בעל אופי ציבורי הנוגע לשלטון החוק. ההרחבה שהציע הוצגה כחריג לכלל שדורש נפגע ישיר, אולם בפועל ספק אם הותירה מקרים שבהם לא יוכר עותר ציבורי, שכן לדבריו "...על בית-משפט בחברה דמוקרטית מוטל התפקיד לשמור על שלטון החוק. משמעות הדבר הינה, בין השאר, שעליו להשליט את החוק ברשויות השלטון ועליו להבטיח כי השלטון פועל כחוק..."⁵² במסגרת הדיון סקר השופט ברק את דוקטרינת העמידה ופירט את עמדתו לגביה. הוא הדגיש כי אין לבית המשפט מניעה מלשנות דוקטרינה שאינה מוגדרת בלשון החוק, אלא בהלכה שיפוטית, שכן עיצובה נתון לשיקול דעתו הבלעדי. הוא שב ודחה במפורש את התפיסה הקלאסית שראתה בבית המשפט גוף המכריע בסכסוכים קונקרטיים, וקבע כי עליו להבטיח שיוכל "להגן על שלטון החוק".

מבחינה רטורית ציין ברק כי עתירה ציבורית כשלעצמה איננה תנאי מספיק לעמידה, וכי על העותר להוכיח "דבר מה נוסף" כדי שיוכר מעמדו כעותר ציבורי. עם זאת, הוא הבהיר כי איננו מוגבל

**בהסכמתם של
שלושת חברי
ההרכב, הוכר
לראשונה מעמדו
העקרוני של העותר
הציבורי. ובתהליך
מואץ הלכו
החריגים והורחבו
עד שבוטלה כליל
העמדה השלילית
כלפי עתירות
ציבוריות וברירת
המחדל התהפכה,
ובית המשפט הפך
לזירה מרכזית
בעיצוב מדיניות
והכרעה בשאלות
ציבוריות.**

לדוקטרינת זכות עמידה כלשהי וכי ביכולתו לדון בכל תיק שימצא לנכון.⁵³ פרט לכך, הוא דחה במפורש את דרישת הייחודיות והבהיר כי נוכח עמדתו בנוגע לתפקידו האמיתי של בית המשפט, אין כל מניעה מלדון בפגיעות המשותפות לכלל הציבור.

אשר לסכנת ההצפה שאליה התייחס ויתקון במאמרו, העיר ברק כי הסכנה לא הוכחה כלל, וכי הליברליזציה הפרשנית שלפיה כבר עברו תנאי זכות העמידה דאז, לא הביאה להגדלה של נפח עיסוקו של בית המשפט.

את חילוקי הדעות בין השופטים הציג ברק כמחלוקת הנוגעת ל"ליברליזציה" של המקרים שבהם הוכר בפסיקה הצורך בהגמשת דוקטרינת זכות העמידה. בעבר הזכירו שופטים כי ייטו להרחיב את הפרשנות לתנאים במקרים שבהם קיימת שחיתות או בנושאים שמגלים עניין חוקתי מובהק.⁵⁴ ברק הציע להרחיב את חריג השחיתות לכל טענה המצביעה על פגם חמור בפעולות המינהל, ואת הנושאים בעלי העניין החוקתי המובהק לכל עניין בעל אופי ציבורי שיש לו נגיעה ישירה לשלטון החוק. מלבד זאת הוא הציע להכיר בעתירה ציבורית אף במקרים שעל פי מהותם אין עותר רגיל לפי המבחנים המקובלים.

כך, בהסכמתם של שלושת חברי ההרכב, הוכר לראשונה מעמדו העקרוני של העותר הציבורי. הדוקטרינה החדשה קנתה במהירות רבה את הבכורה, חרף התנגדותם של חלק מן השופטים.⁵⁵ בשלב הראשון ברירת המחדל לא הכירה בעתירות ציבוריות ונדרש פיתוח של החריגים כדי להכיר במעמדו של העותר הציבורי; ובתהליך מואץ הלכו החריגים והורחבו עד שבוטלה כליל העמדה השלילית כלפי עתירות ציבוריות וברירת המחדל התהפכה.⁵⁶ ביטולה בפועל של הדרישה לזכות עמידה אף הוביל לקריאה של מלומדים לבטל את דוקטרינת זכות העמידה באופן רשמי.⁵⁷ בפועל זכות זו חדלה מלשמש מחסום מעשי בפני עותרים שאינם נפגעים ישירים, ובית המשפט הפך לזירה מרכזית בעיצוב מדיניות והכרעה בשאלות ציבוריות.

החריגים למעמדו של העותר הציבורי כיום

כיום כל עתירה תזכה למעמד כברירת מחדל, להוציא שני חריגים שבהם יידרש העותר להוכיח כי יש להעניק לו זכות עמידה: כאשר קיים בעל אינטרס ישיר הנמנע במכוון מלעתור (ועתירה ציבורית תכפה עליו ניהול של הליך משפטי),⁵⁸ או כאשר מוגשת העתירה על ידי אדם נטול זיקה למדינת ישראל.⁵⁹

אלא שדוקטרינת זכות העמידה נתפסת על ידי השופטים כדוקטרינה שיפוטית שתלויה לחלוטין בשיקול דעתו של בית המשפט. לפיכך, הם רואים את עצמם חופשיים לסטות גם מהחריגים, להרחיבם או לצמצמם כראות עיניהם. לכן, לכל הפחות כשמדובר בחריג הראשון, עשוי בית המשפט לדון בכל זאת בעתירה, חרף קיומו של בעל אינטרס קונקרטי שבחר שלא לעתור, בדגש על מקרים בעלי חשיבות חוקתית או השלכות רוחב הנוגעות ליסודות הדמוקרטיה ולזכויות האדם.⁶⁰

כך, לדוגמה, הדגיש בית המשפט כי לא ימנע מלעסוק בעתירות בענייני בחירות גם בהתקיים החריג לכלל. אכן, כשפסלה ועדת הבחירות לכנסת ה-16 קטעים מתשדירי תעמולה של המפלגות רע"מ ובל"ד, שהציגו את דגל הרשות הפלסטינית, עתרה האגודה לזכויות האזרח נגד המהלך ועתירה נידונה לגופה, חרף העובדה שהמפלגות עצמן בחרו שלא לעתור.⁶¹

מסיבה דומה אפשר בית המשפט את העתירה בעניין **גוטמן**, שבה נדונה העלאת אחוז החסימה מ-2% ל-3.25% לפני הבחירות לכנסת ה-20, וזאת אף שהנפגעות הישירות מן המהלך – המפלגות הערביות – נמנעו מלעתור. בפתח פסק הדין התייחס השופט גרוניס לכך שהעתירה הוגשה בידי אזרחים פרטיים וארגוני מגזר שלישי (אשר ביקשו להצטרף בידידי בית המשפט), ולהתעקשותן של המפלגות, שיודעו על אודות ההליך, שלא לקחת בו חלק.⁶²

העתירות היחידות
אשר נדחות כיום
בשל היעדר זכות
עמידה נוגעות
למקרים שבהם
העותר הציבורי
"מתעבר על ריב
לא לו" – קרי
מגיש עתירה כאשר
הנפגע הישיר
בוחר ביודעין
שלא לעתור.
עם זאת, שיקול
הדעת הבלעדי
אם לדחות עתירה
כאמור נתון בידי
בית המשפט, והוא
בוחר להשתמש בה
במשורה.

"אציין, כי ההתנהלות המתוארת הן של שני הארגונים הנזכרים – האגודה לזכויות האזרח ועדאלה – והן של המפלגות המזוהות עם הציבור הערבי בישראל, היינו הימנעות מהגשת עתירות, מעוררת תמיהה. מדובר, כאמור, בשלוש מפלגות – חד"ש, רע"מ-תע"ל ובל"ד. אם אומנם מפלגות אלה חוששות מכך שאחוז החסימה המוגדל יביא להקטנה של מספר חברי הכנסת המייצגים את המיעוט הערבי, הרי המתבקש היה שהגופים הללו הם שיעתרו לבית המשפט הגבוה לצדק נגד תיקון מס' 62. מאחר שלמפלגות אלה יש לכאורה עניין ישיר באחוז החסימה, קבעתי בהחלטה מיום 21.9.2014 כי על היועץ המשפטי לכנסת להביא לידיעתן את דבר קיומן של העתירות דנא. אף על פי כן, המפלגות הללו לא הגישו עתירות בשמן הן וגם לא ביקשו בעצמן להצטרף לעתירות. עם זאת יובהר, כי התמיהה באשר למהלכיהם של האגודה לזכויות האזרח, של עדאלה ושל המפלגות האמורות לא השפיעה על התייחסותנו לגופם של דברים. זאת, מאחר שהסוגיה של שיעורו של אחוז החסימה הינה בעלת חשיבות גדולה מאוד למשטר הדמוקרטי."

אם כן, בפועל, העתירות היחידות אשר נדחות כיום בשל היעדר זכות עמידה נוגעות למקרים שבהם העותר הציבורי "מתעבר על ריב לא לו" – קרי מגיש עתירה כאשר הנפגע הישיר בוחר ביודעין שלא לעתור. עם זאת, שיקול הדעת הבלעדי אם לדחות עתירה כאמור נתון בידי בית המשפט, והוא בוחר להשתמש בו במשורה בלבד בשל נטייתו לזהות אינטרסים התומכים בדיון בעתירה.⁶³ דוגמה לכך ניתן למצוא בפסק הדין בעניין הפרטת בתי הסוהר, שבו נידונה עתירה פטרנליסטית אשר לא הוגשה על ידי אסירי בתי הסוהר, אלא על ידי גורמים שכלל לא התיימרו להיות הנפגעים הישירים ממהלך הפרטה הצפוי. אדרבא, בית המשפט אף הניח לצורך העתירה כי מצב האסירים (אשר בשמם טענו, לכאורה, העותרים) ישופר בעקבות המהלך, ובכל זאת הכיר במעמד העותרים וקיבל את העתירה מטעמים חוקתיים.⁶⁴

שינוי מגמה: זכות העמידה בשנים האחרונות

לאחרונה ניכרת
מגמה מסוימת של
הרחבת השימוש
בחריג המאפשר
דחיית עתירה
במקרה שבו
הנפגע הישיר
בחר שלא לעתור,
לעיתים תוך השתת
הוצאות על העותר
המתעבר על ריב
לא לו. אין מדובר
בשינוי דוקטרינרי
עקרוני, אלא
בהכרה מוגברת
בחריגים וביישומם.

לאחרונה ניכרת מגמה מסוימת של הרחבת השימוש בחריג המאפשר דחיית עתירה במקרה שבו הנפגע הישיר בחר שלא לעתור, לעיתים תוך השתת הוצאות על העותר המתעבר על ריב לא לו. אין מדובר בשינוי דוקטרינרי עקרוני, אלא בהכרה מוגברת בחריגים וביישומם. בפרשת **הר שמש** נידונה עתירתו של עורך דין נגד תחשיב השומה שערכה רשות המיסים לקבלנים.⁶⁵ העותר, שאינו קבלן בעצמו ולפיכך לא נפגע ישירות מצעדי הרשות, טען כי קיימים קבלנים רבים הנפגעים מן התחשיב, ובהיותו נציגם של כמה קבלנים שכאלו הוא ראוי למעמד כעותר ציבורי. בית המשפט עמד על כך שחרף טענותיו לא הצליח העותר להצביע ולו על קבלן קונקרטי אחד אשר נפגע באופן ישיר מתחשיב המס והסכים להצטרף לעתירתו. ולא בכדי, כדברי השופט סולברג: "אילו הוגשה העתירה על-ידי עותר פרטי, כי אז היה על אותו עותר, כנישום ספציפי, לפנות להליכי המס הרגילים... ולא לבג"ץ; ואם נניח כי אין נפגע יחיד, אלא כמה וכמה נפגעים, ואלו נמנעו מהגשת עתירה – הרי שהעותר מתעבר על ריב לא לו, ואין לו זכות עמידה לעתור לבג"ץ".⁶⁶ השופט סולברג אף הוסיף כי "זכות העמידה, לא על מנת להצר צעדיו של העותר הציבורי היא באה, אלא על מנת להבטיח שהסוגיה שהוא מבקש להעלות תקבל את תשומת הלב השיפוטית הראויה לה, תתברר ותתלבן כדבעי".⁶⁷

לאחרונה, דחה בית המשפט העליון אפילו עתירות בנושאי בחירות, בטענה שהעותרים "מתעברים על ריב לא להם", וזאת למרות חשיבותם הרבה של הליכי הבחירות למערכת הדמוקרטית (כפי שהובהרה רבות בפסיקת בית המשפט, לרבות בעניין **האגודה לזכויות האזרח** ובעניין **גוטמן** שהוזכרו לעיל). במקרה אחד נדחתה עתירה של התנועה לאיכות השלטון נגד שימוש בסמכויות שר הפנים בבחירות המקומיות בירושלים, שהתבססה על הטענה כי שר הפנים התבטא נגד אחד מן המועמדים.⁶⁸ העותרת דרשה משר הפנים להעביר את סמכויותיו בנוגע למערכת הבחירות בירושלים לשר אחר, אך בית המשפט קבע כי המועמד "הנפגע" (עופר ברקוביץ') בחר שלא לעתור, ולכן אין להידרש לטענות העתירה. בית המשפט ציין כי טעם זה מקבל משנה תוקף נוכח העובדה שבא כוחו של ברקוביץ' כבר פנה בעצמו בבקשה להעביר את הסמכויות האמורות לשר אחר, ומשסורב לא מצא לנכון לעתור בנושא לבית המשפט.

**בית המשפט
אימץ את העמדה
המרחיבה וזנח את
הדרישה לזיהוי
נפגע אישי, ועל
אחת כמה וכמה
שלא בוחן אם
הפגיעה עקיפה או
ממשית. עותרים
ציבוריים מופיעים
בכל יום בבתי
המשפט מבלי שהם
נדרשים להצדיק
את זכות העמידה
שלהם, והתפיסה
שלפיה תפקידו
של בית המשפט
להבטיח את שלטון
החוק ולא להכריע
בסכסוכים כדי
להגן על זכויות
פרט מקובלת.**

במקרה אחר, בתקופת הבחירות לכנסת ה-21 עתר חבר הליכוד יוסי פוקס נגד פרסום המלצתו של היועץ המשפטי לממשלה להעמיד את ראש הממשלה נתניהו לדין בחשד לפלילים, בטענה כי ההמלצה תשפיע באופן פסול על ניהול מערכת הבחירות. בית המשפט דחה את העתירה על הסף, וקבע כי "העותר מתעבר על ריב לא לו", שכן ראש הממשלה יכול היה לעתור כנגד ההמלצות בעצמו, לו היה מעוניין בכך.⁶⁹

ניתן לזהות ניצנים לבחינת מעמדו של העותר הציבורי גם בעתירות שלטון חוק נטולות נפגע ישיר.⁷⁰ לדוגמה, כאשר עתרו חברי קליניקה משפטית במכללת שערי מדע ומשפט בבקשה כי בית המשפט יורה לממשלה להפעיל את סמכויותיה על פי הוראות חוק המאבק בתכנית הגרעין של איראן, הורה השופט שטיין למדינה להתייחס במסגרת תגובתה לעתירה גם לשאלת זכות העמידה של העותרים. בכך הוא אותת על נכונותו לבחון את שאלת מעמדו של העותר הציבורי. נכון למועד כתיבת שורות אלו טרם הוגשה עמדת המדינה בתיק.

השימוש בעילת הסף של זכות העמידה גובר אפוא כאשר קיים נפגע ישיר שנמנע מלעתור. אולם ככלל, בית המשפט אימץ את העמדה המרחיבה וזנח את הדרישה לזיהוי נפגע אישי, ועל אחת כמה וכמה שלא בוחן אם הפגיעה עקיפה או ממשית. עותרים ציבוריים מופיעים בכל יום בבתי המשפט מבלי שהם נדרשים להצדיק את זכות העמידה שלהם, והתפיסה שלפיה תפקידו של בית המשפט להבטיח את שלטון החוק ולא להכריע בסכסוכים כדי להגן על זכויות פרט מקובלת, ואין כמעט מי שמערער עליה מקרב השופטים. היו ניסיונות שונים לצמצום דוקטרינת זכות העמידה בחקיקה אך הם לא התקדמו.⁷¹ זכות העמידה נותרה דוקטרינה יצירת פסיקה שבית המשפט מעצב כרצונו.

השתקפות המצב הקיים בפסקי הדין

בשנים האחרונות מפרסמת הנהלת בתי המשפט רשימה שנתיית של פסקי הדין הבולטים שיצאו תחת ידו של בית המשפט העליון, אשר מגובשת על פי בחירת השופטים המכהנים בו. בחינה של 78 פסקי הדין תחת קטגוריית "המשפט הציבורי" בשנים תשע"ד-תשע"ח (2014-2018)⁷² מעלה, כי רק בכ-42% מן המקרים הייתה מוכרת זכות העמידה של העותרים גם על פי הדוקטרינה המסורתית שרווחה בישראל בשנות השבעים בטרם הוכר מעמדו של העותר הציבורי וגם על פי הפרשנות המקובלת באותם ימים להכרה בזכות העמידה.

שיעור העתירות שבהן קיימת זכות עמידה מקרב פסקי הדין הבולטים שנבחרו בידי השופטים:

שנה	מספר פסקי הדין בתחום הציבורי	עותר ללא זכות עמידה (לפי הגישה הקלאסית)	עותר בעל זכות עמידה (לפי הגישה הקלאסית)	שיעור עותרים בעלי זכות עמידה (לפי הגישה הקלאסית)
תשע"ד	10	7	3	30%
תשע"ה	15	8	7	47%
תשע"ו	16	10	6	38%
תשע"ז	20	9	11	55%
תשע"ח	17	11	6	35%
סה"כ	78	45	33	42%

בחינה של 78 פסקי הדין תחת קטגוריית "המשפט הציבורי" בשנים תשע"ד-תשע"ח (2014-2018) מעלה, כי רק בכ-42% מן המקרים הייתה מוכרת זכות העמידה של העותרים גם על פי הדוקטרינה המסורתית.

**שינוי דוקטרינת
זכות העמידה
הביא ארגוני מגזר
שלישי ואזרחים
מתקני עולם
להפנות את מרצם
לבית המשפט,
במקום לכנסת
ולממשלה –
הגופים הייצוגיים
שבסמכותם לדון
בשאלות ערכיות.
שינוי זה, כפי
שהודגש, הוא
יציר הפסיקה
בלבד, וקודם בידי
שופטי ישראל
חרף השלכותיו
מרחיקות הלכת
על יחסי רשויות
השלטון, ומבלי
שהכנסת או
הממשלה יתנו עליו
את הדעת כראוי.**

מעבר לכך, בחינה של תוצאות פסקי הדין מלמדת כי רק בכ-15 עתירות אשר לא היו נידונות בבית המשפט לפי הגישה המסורתית, אכן קיבל בית המשפט את עמדת העותר (במלואה או חלק ממנה). משמעות הדבר היא כי בכשני שלישים מן המקרים נדחו העתירות לגופן, תוך בזבוז משווע של משאבי בית המשפט ושל זמנו. לו הייתה מיושמת דוקטרינת זכות העמידה הקלאסית, עתירות אלו היו נדחות על הסף, וההוצאה המיותרת הייתה נחסכת.

עיון ברשימה, כמו גם עצם קיומה, מלמדים על התפקיד המרכזי שממלא כיום בית המשפט בעיצוב מדיניות ובהכרעה בנושאים ציבוריים שנויים במחלוקת – מרחק רב מתפקודו ההיסטורי כמוסד להכרעה בסכסוכים קונקרטיים. עינינו הרואות, חששותיו של השופט ויתקון התגשמו,⁷³ ובסופו של תהליך הפך בית המשפט למערכת שלטונית "מקבילה-עליונה" על פני הכנסת. עיצוב המדיניות הציבורית נעשה בעיני השופטים גולת הכותרת של עבודתם. שינוי דוקטרינת זכות העמידה הביא ארגוני מגזר שלישי ואזרחים מתקני עולם להפנות את מרצם לבית המשפט, במקום לכנסת ולממשלה – הגופים הייצוגיים שבסמכותם לדון בשאלות ערכיות. שינוי זה, כפי שהודגש, הוא יציר הפסיקה בלבד, וקודם בידי שופטי ישראל חרף השלכותיו מרחיקות הלכת על יחסי רשויות השלטון, ומבלי שהכנסת או הממשלה יתנו עליו את הדעת כראוי.





ב. דיון נורמטיבי

את טיעוני
הביקורת המופנים
נגד השינוי ניתן
לחלק לשלושה
סוגים: המהותיים,
הנוגעים להגדרת
מטרתו של
ההליך המשפטי;
התועלתניים,
הנוגעים לסוגיות
יעילות מוסדית;
והפרוצדוראליים,
המתמקדים באופן
הבעייתי שבו
עוצבה הדוקטרינה
החדשה בישראל.

דוקטרינת זכות העמידה המסורתית התבססה על הבחנה עקרונית בין תפקידו המסורתי של בית המשפט כגוף המכריע בסכסוכים קונקרטיים ובין תפקידה של הכנסת כמוסד המתווה נורמות ומכריע במחלוקות ערכיות-ציבוריות. הרחבת זכות העמידה שימשה כלי חשוב בשינוי תפקיד בית המשפט ובהפיכתו לבעל דעה מרכזי בכל נושא הנמצא על סדר היום הציבורי. את טיעוני הביקורת המופנים נגד השינוי ניתן לחלק לשלושה סוגים: המהותיים, הנוגעים להגדרת מטרתו של ההליך המשפטי ומקומו של בית המשפט במארג יחסי הכוחות בין רשויות השלטון; התועלתניים, הנוגעים לסוגיות יעילות מוסדית; והפרוצדוראליים, המתמקדים באופן הבעייתי שבו עוצבה הדוקטרינה החדשה בישראל – על דעת השופטים בלבד, ומבלי שהוסדרה בחקיקה.⁷⁴

טיעונים מהותיים – השפעת דוקטרינת העמידה על הפרדת הרשויות

מבחינה מהותית, הרחבת זכות העמידה סוללת את הדרך לבית המשפט להתגבר על מגבלתו המרכזית – יכולתו לדון רק בנושאים המובאים לפניו. אם אין ביכולתו להתערב באופן פעיל וישיר בקביעת מדיניות, כעת ביכולתו לעשות זאת בעקיפין, תוך שימוש בריבוי העותרים הציבוריים, המוכנים להביא לפתחו בחינה של כל צעד שלטוני. כל זאת, חרף העובדה שהשופטים אינם מתמנים בהליך דמוקרטי, אינם נציגי הציבור ואינם בהכרח משקפים את עמדותיו.

ההצדקה של בית המשפט להכריע בנושאים בעלי השלכות רחב נובעת מהצורך להגן על "עשוק". אם אין נפגע כזה אין טעם להעניק לבית המשפט סמכות הברעה נוכח החסרונות המובנים שלו בקביעת מדיניות והפגיעה בעקרון הפרדת הרשויות.

כאשר נדרש השופט ברק לטענה כי הדוקטרינה החדשה שאותה הוא מקדם תשפיע לרעה על יחסי רשויות השלטון, הוא הסביר כי סכנת הגירעון הדמוקרטי תרוסן בידי השופטים באמצעות השימוש בעילת סף אחרת – אי-שפיטות. לדבריו, "כנגד החשש מפני פגיעה בעקרון הפרדת הרשויות ניתן להיזקק לתורת חוסר השפיטות, אך לא לתורת המעמד".⁷⁵ כך, לכאורה, יוכלו השופטים לוודא כי אין הם עוסקים בפוליטיקה או בענייני מדיניות ציבורית רחבת היקף, אלא מתמקדים בפתרון סכסוכים קונקרטיים. ולא היא. בפועל, לצד שחיקת זכות העמידה הוסיף בית המשפט וביטל גם את עילת השפיטות, ובכך החריף את נזקי הגירעון הדמוקרטי שבעתים.⁷⁶

אם לא די בכך, ערוץ מקביל שבו ביסס בית המשפט את מעמדו כערוץ שלטוני מקביל למוסדות הנבחרים, היה פיתוח כלים להתערבות בשיקול דעתה של הרשויות, המחוקקת והמבצעת, ובפרט יצירתן ושכלולן של עילות הסבירות והמידתיות. מהלכים משולבים אלו העצימו את הנזק ליחסים שבין זרועות השלטון פי כמה מונים, בחזקת השפעת השלם הגוברת על סכום חלקיו. האיזון העדין שבין שלוש הרשויות הופר, הגבולות בין תפקידי הכנסת והממשלה נחצו ברגל גסה, ובית המשפט מיצב עצמו כגוף שווה ערך, ואפילו עליון, לקביעת מדיניות.⁷⁷ כתוצאה מכך החלו גורמים אופוזיציונריים לממשלה לפעול לקידום עמדותיהם בבית המשפט תוך פגיעה במעמד הכנסת.⁷⁸

טיעונים תועלתניים – בית המשפט אינו פורום הדין המתאים; טיעוני הצפה

בית המשפט איננו הגוף המתאים להחלטה בעניינים ציבוריים רחבי היקף, המחייבים לרוב הברעות ערכיות ואידאולוגיות. תפקידו המרכזי הוא "להציל עשוק מיד עושקו", קרי לסייע לנפגע קונקרטי במסגרת עובדתית, תחומה ומצומצמת, ולכך פותחו לאורך השנים כללי הדיון שלפיהם הוא פועל.⁷⁹ הדבר נכון אף יותר למסגרת האדברסרית שלפיה פועל בית המשפט הישראלי ואשר תוחמת את הדיון למסגרת המוצגת בפני בית המשפט על ידי מייצגי הצדדים בדיון מבוסס תצהירים, בניגוד לוועדות הכנסת אשר מזמנות מומחים לדיונים.

יתר על כן, מומחיותם של השופטים הוא בתחום המשפט ולא בתחומי המדיניות שבהם הם מתיימרים להחליט. מומחיות זו מאפשרת להם ליישם מושגים משפטיים, אך אין משמעותה כי ביכולתם לקבוע טוב יותר מכל אדם אחר מהי המדיניות הציבורית המתאימה בתחום מקצועי מסוים.⁸⁰ גם מבחינה מוסדית קיימת עדיפות להכרעות במחלוקת ערכיות בשדה הפוליטי שמעודד פשרות, בניגוד להכרעות המשפטיות הבינאריות של בית המשפט, וגם מטעם זה ראוי יותר לערוך דיונים ציבוריים במוסדות פוליטיים וייצוגיים.⁸¹ ההצדקה של בית המשפט להכריע בנושאים בעלי השלכות רוחב נובעת מהצורך להגן על "עשוק". אם אין נפגע כזה אין טעם להעניק לבית המשפט סמכות הכרעה נוכח החסרונות המובנים שלו בקביעת מדיניות והפגיעה בעקרון הפרדת הרשויות.⁸² מלבד זאת, זכות העמידה בעניינים מינהליים כיום איננה עניין לשופטי בג"ץ בלבד. בעשורים האחרונים בית המשפט המחוזי יושב כבית משפט לעניינים מינהליים, והביזור ומספר השופטים הרב שדנים בנושאים מינהליים מגבירים את הבעייתיות שבהתוויית מדיניות כללית בבתי המשפט בנושאים אלו.

טענה נוספת שעלתה נגד הרחבת זכות העמידה הייתה כי הרחבה שכזו תציף את בית המשפט בעתירות רבות, ותכביד על משאבי המערכת. אף שאין בנמצא נתונים אמפיריים מדויקים המבודדים את ההשפעות של ביטול דוקטרינת זכות העמידה המסורתית על העומס שאותו חווה כיום מערכת המשפט, אין חולק כי שיעור העתירות המינהליות לבג"ץ עלה בחדות בחלוף השנים (עובדה שהביאה, בין היתר, להקמת בתי המשפט לעניינים מינהליים⁸³). מספרן הגובר של העתירות לבג"ץ אף הביא בשנים האחרונות לפרישתם המוקדמת של שופטים מפאת עומס העבודה הכבד.⁸⁴ כאמור, אין לנו ממצאים שמבודדים את השפעת הרחבת זכות העמידה, אך ברי כי היא תרמה לתופעה. גם הבחינה האמפירית שלנו מצביעה על אחוז הדיונים הגבוה בתיקים ללא עמידה מתוך פסקי הדין שבחרו השופטים כפסקי הדין הבולטים, וניתן לשער כי שיעור זה הוא אינדיקציה מסוימת לשיעור הכללי של עתירות כאלה.

לבסוף, מקובל לומר כי הנפגע האישי הוא הגורם האופטימאלי לניהול תביעתו, שכן לו נתון כל המידע עליה. גורם שלישי שמבקש סעד שיפוטי לא לו, עלול שלא לדייק בעובדות (ולכל הפחות יאלץ להשקיע יותר משאבים בבירור), ואולי יכפיף את האינטרס של הנפגע הישיר למטרותיו שלו.⁸⁵

טיעונים פרוצדוראליים – הרחבת דוקטרינת זכות העמידה בישראל כמהלך שיפוטי חד צדדי

כאמור, קיימים טיעונים מהותיים התומכים בקביעת דוקטרינת זכות עמידה מצומצמת, בעיקר בשל הפגיעה הנגרמת מהרחבתה ביחסים בין הרשויות ובשל האופן שבו הרחבת הזכות מעצימה את כוחה של הרשות השופטת על חשבונן של הכנסת והממשלה. סקירת הצורה שבה הורחבה הדוקטרינה מלמדת כי הרחבתה התרחשה כל העת בפסיקה מבלי שהמחוקק או הממשלה היו שותפים לעיצוב הדוקטרינה, למרות השפעותיה האדירות על הפרדת הרשויות ועל הדמוקרטיה הישראלית. עקרון הפרדת הרשויות קובע כי הנורמות המרכזיות בשיטת הממשל ייקבעו בפרלמנט ולא בבית המשפט. הפקדתו של בית המשפט על שרטוט דוקטרינה שקובעת את גבולות סמכותו שלו מנוגדת לעקרון הפרדת הרשויות ויוצרת לכל הפחות מראית עין של ניגוד עניינים מוסדי.

בכל פעם שהשופטים הרחיבו את הדוקטרינה הם הסבירו שמכיוון שמדובר בדוקטרינה שהתבססה על פסיקת בג"ץ ללא מקור חוקי, הרי שהיא כפופה לרצונם של שופטי בג"ץ. ברצותם ירחיבו, וברצותם ירחיבו שוב. הפה שאסר הוא הפה שהתיר. בפועל, אי הסדרת זכות העמידה בחקיקה ראשית עיצבה את יחסי הרשויות בישראל באופן חד-צדדי בידי השופטים. אפילו אם ירצה המחוקק לבטל את דוקטרינת זכות העמידה, יש להכריע על כך במוסד שהופקד על קביעת נורמות כאלו, ואין לקבל קביעה של הסדר כה משמעותי לדמוקרטיה הישראלית וליחסים בין הרשויות בידי השופטים בלבד.⁸⁶

טיעונים בעד הרחבת זכות העמידה

התומכים בהרחבתה של זכות העמידה מצביעים בדרך כלל על חשיבות הביקורת השיפוטית בשמירה על שלטון החוק. הנחת המוצא היא שהטלת מחסום דינוני בפני עתירות תעודד שחיתות והפרות חוק, בייחוד במקרים שבהם היעדר נפגע בעל אינטרס ישיר וייחודי ימנע דיון בפעולות הרשות. קיימים גם תחומים שבהם אין בנמצא עותר ישיר כמו עתירות הקשורות לפגיעה באיכות הסביבה או לפגיעה שהנזק הישיר ממנה לכל אחד מהניזוקים קטן. טיעון נוסף להרחבה האמורה נגע לאוכלוסיות חלשות שהסבירות כי יעתרו בעצמן נגד החלטות פוגעניות נמוכה, ולפיכך מחד גיסא יש מקום להסכין עם עתירות פטרנליסטיות של צדדים שלישיים, שנועדו להגן

אין חולק כי שיעור העתירות המינהליות לבג"ץ עלה בחדות בחלוף השנים. מספרן הגובר של העתירות לבג"ץ אף הביא בשנים האחרונות לפרישתם המוקדמת של שופטים מפאת עומס העבודה הכבד.

אפילו אם ירצה המחוקק לבטל את דוקטרינת זכות העמידה, יש להכריע על כך במוסד שהופקד על קביעת נורמות כאלו, ואין לקבל קביעה של הסדר כה משמעותי לדמוקרטיה הישראלית וליחסים בין הרשויות בידי השופטים בלבד.

**הקפדה על שלטון
החוק משמעה
כיום גם בחינה
של סבירותן או
של מידתיותן של
פעולות הרשות
המינהלית, ולא רק
של מקרים שבהם
הרשות מפרה דין
ברור או פועלת
בחוסר הסמכה.
כתוצאה מכך עותר
ציבורי יכול לעתור
כיום, כאשר הוא
סבור שפעולה
של הרשות איננה
סבירה**

על החלש.⁸⁷ אולם, מאידך גיסא ניתן לטעון כי עותר ציבורי יכול, לפחות במרבית המקרים, למצוא נפגע ישיר מן ההחלטה הנתקפת ולסייע לו בהגשת העתירה.

בקרב המבקשים להרחיב עד כדי ביטולה של דרישת העמידה קיימת התנגדות עקרונית להבחנה בין הגנה על זכויות פרט לבין הגנה על זכויותיו של הפרט כחלק מכלל הציבור. לדעתם, תפקידו של בית המשפט אינו מצומצם על פי הסמכות שנקבעה לו בחוק, והוא רשאי לעסוק בכל נושא ששופטיו סבורים כי נדרשת התערבותם בו למען הצדק, מבלי שתוגבל פעילותו באופן פרוצדוראלי זה או אחר. כפי שציין השופט ברק בעניין רסלר⁸⁸: "אמת, 'באין נרגן ישתוק מדון', אך מדוע צריך הנרגן לטעון אך לזכותו שהופרה או לאינטרס שלו שנפגע, ומדוע לא יוכל לטעון לחוק שהופר? מהו היסוד המוסרי לגישה, כי מי שטוען כי כספו נגזל שלא כדין יוכל לפנות לבית המשפט, אך מי שטוען שכספו של הציבור נגזל שלא כדין לא יוכל לפנות לבית המשפט? מהו הטיעון העקרוני, שיסודו בתורת משפט ובתורת הפרדת הרשויות, המצדיק הבחנה זו? לדעתי, אין לה יסוד..."

הטיעון בעד שלטון החוק שובה לב, אך ההשלכה הנובעת מאימוצו היא יצירת מערכת שלטונית מקבילה ועליונה על נבחרי הציבור. חשוב גם לזכור כי על פי הפרשנות הרווחת בבית המשפט הישראלי, הקפדה על שלטון החוק משמעה כיום גם בחינה של סבירותן או של מידתיותן של פעולות הרשות המינהלית, ולא רק של מקרים שבהם הרשות מפרה דין ברור או פועלת בחוסר הסמכה. כתוצאה מכך עותר ציבורי יכול לעתור כיום, כאשר הוא סבור שפעולה של הרשות איננה סבירה ולאפשר את התערבותו של בית המשפט בכל עניין ציבורי תוך הפיכתו לקובע מדיניות ראשון במעלה.

חשוב להדגיש כי גם לדעת תומכי דוקטרינת זכות העמידה המצומצמת יש מקרים בעייתיים, שבהם הדוקטרינה תמנע מבית המשפט להעניק סעד כאשר הדיון המהותי ראוי. במציאות שבה קיימת דוקטרינת זכות עמידה מצמצמת, הביקורת על מהלכים שלטוניים פסולים תעבור בחלק מהמקרים מבג"ץ למנגנוני ביקורת חלופיים כמו מבקר המדינה, התקשורת או פעילות אזרחית פוליטית של מחאה, שהשפעתם תבוא לידי ביטוי בתקופת הבחירות. מנגנוני הביקורת החלופיים לא יתנו מענה מלא לכל מקרה, ויהיו מקרים שבהם צמצום זכות העמידה צפוי למנוע פתרון נקודתי ראוי. אך

בניגוד לרושם שנוצר, כאילו דוקטרינת זכות העמידה היא דוקטרינה פרוצדוראלית שנועדה להפחית את העומס על בית המשפט בלבד על חשבון הגנה על שלטון החוק, התמיכה בחזרה אל דרישת סף לעמידה מבוססת על טעמים מהותיים.

בבחירה שבין הכרעה נקודתית ראויה במקרים שבהם אין נפגע ישיר, לבין יצירתה של מערכת שלטונית מקבילה ועליונה שגוברת על המוסדות הנבחרים, יש להעדיף את השמירה על הדמוקרטיה ועל הפרדת הרשויות. בהיעדר נפגע ישיר ניתן לספוג את מקרי הקצה שבהם ייעשה שימוש לרעה בדוקטרינת זכות העמידה מחשש לשימוש לרעה בעוצמה שלטונית בידי בית המשפט, שהפך את עצמו לגורם מתווה מדיניות כללית.

סיכום ביניים

אם כן, השינוי המשמעותי בסוגיית זכות העמידה אינו אלא נגזרת של שינוי עמוק בהרבה הנוגע למעשה לתפקידו של בית המשפט בחברה. בעבר ראו בו פורום לליבון סכסוכים קונקרטיים בין יחידים, ועל כן נדרש העותר להצביע על קשר ישיר בין פעולת השלטון ובין פגיעה פיזית או כלכלית שחווה. פגיעות כלליות, עקיפות, או ערטילאיות, לא זכו להגנת הדין.⁸⁹ אולם החל משנות ה-80 תפס בית המשפט את תפקידו הבסיסי כמגן שלטון החוק והוכר מעמדו של העותר הציבורי גם בהיעדר נפגע ישיר.⁹⁰

בניגוד לרושם שנוצר, כאילו דוקטרינת זכות העמידה היא דוקטרינה פרוצדוראלית שנועדה להפחית את העומס על בית המשפט בלבד על חשבון הגנה על שלטון החוק, התמיכה בחזרה אל דרישת סף לעמידה מבוססת על טעמים מהותיים שעניינם: א. השפעה של הרחבת הדוקטרינה על הפרדת הרשויות. ב. מגוון טעמים המצביעים על כך שדוקטרינת זכות העמידה הרחבה איננה יעילה בשל השפעתה על ההליך השיפוטי ובשל הפקדה של קביעת מדיניות בידי גוף שלא עוצב לכך מן הבחינה המוסדית. ג. ביקורת על תהליך הפיתוח של הדוקטרינה בישראל בידי השופטים עצמם.

היעדר עיגון חוקי של דוקטרינת זכות עמידה מלכתחילה עמד ביסוד שיקול הדעת הרחב שהפעילו השופטים בעיצוב הדוקטרינה. הגמשת הדוקטרינה הותירה מרחב שיקול דעת רחב בנוגע להפעלתה בכל מקרה ומקרה. תהא ההכרעה המהותית בנוגע לדוקטרינה הרצויה אשר תהא, קשה לקבל שינויים כה קיצוניים בתפיסת התפקיד של בית המשפט וביחסים בין הרשויות שנקבעים על דעת בית המשפט בלבד. לכן, הצעד הראשון לכינונה של דוקטרינת זכות עמידה חדשה נעוץ בעיגונה בחקיקה.



ג. זכות העמידה במשפט המשווה

**בחרנו להתמקד
בשיטות הנהוגות
(ברמה הפדרלית)
במדינות המרכזיות
במסורת המשפט
המקובל, הכוללת
גם את ישראל:
ארצות הברית,
קנדה, אנגליה
ואוסטרליה.
לצידן סקרנו גם
את ההסדר הנהוג
בנושא במשפט
הגרמני.**

בפרק זה ייסקרו הסדרי זכות העמידה הנהוגים בכמה שיטות משפט מרכזיות. בחרנו להתמקד בשיטות הנהוגות (ברמה הפדרלית) במדינות המרכזיות במסורת המשפט המקובל, הכוללת גם את ישראל: ארצות הברית, קנדה, אנגליה ואוסטרליה. לצידן סקרנו גם את ההסדר הנהוג בנושא במשפט הגרמני – שיטת משפט קונטיננטלית שהשפעתה על המשפט הישראלי רבה. בכל אחת מן השיטות התמקדנו בבחינת האופן שבו נקבעו הסדרי זכות העמידה – אם בחקיקה ואם בפסיקה בתי המשפט, וכן בשאלת הכרתה במוסד העותר הציבורי.

למרות הקושי להשוות הסדרים מקבילים של שיטות שונות, מחקר משווה מעשיר את הדיון, בייחוד במקרים שבהם מבקשים לערוך שינוי בהסדר הנוגע למבנה הממשל. ניתן ללמוד מניסיוןן של מדינות דמוקרטיות מבוססות אחרות. הקושי להשוות בין הסדרים של שיטות שונות גובר כאשר בוחנים הסדרים מוסדיים במשפט הציבורי, שכן נדרשת בחינה של ההסדר כחלק ממערכת שלמה שנועדה ליצור איזון וקיים קושי בבידוד הסדר יחיד. למרות זאת נראה כי סקירה כזו יכולה לספק תובנות בנוגע לעיגון של הסדרי עמידה בחקיקה, למעמדו של העותר הציבורי ולמקרים שבהם תישלל זכות העמידה.

הסקירה מתמקדת במדינות שבהן נוהג המשפט המקובל. לצד זאת כללנו את שיטת המשפט הגרמנית בסקירה. השיטה הגרמנית איננה משקפת את דוקטרינת זכות העמידה במשפט הציבורי של

**שינוי מגמה
ואימוץ פרשנות
מצומצמת לזכות
העמידה החלו
בשנות ה-70,
אשר במהלכן סגר
בית המשפט את
דלתותיו בפני
העותר הציבורי,
ועמד שוב ושוב
על תנאי המבחן
המשולש להוכחת
קיום הזכות.**

המדינות הקונטיננטליות והיא דוגמה בולטת לשיטה מצמצמת. אך הדוקטרינה בתחום הציבורי מוסדרת בשיטה זו בצורה חדה, ברורה וכללית, בניגוד למורכבות שמאפיינת אותה במדינות האחרות. חשוב, עם זאת, לציין כי ככלל גם יתר המדינות שבהן נוהגת מסורת המשפט הקונטיננטלית אינן מכירות במוסד העותר הציבורי, וככל שזה זוכה להכרה כלשהי, היא מצומצמת ותחומה בנושאים, כמו איכות הסביבה או פגיעה בדיני התחרות.⁹¹

ארצות הברית

זכות העמידה בבית המשפט העליון של ארצות הברית מצומצמת בהיקפה. מקובל לראות בה נגזרת של סעיף 3 לחוקה האמריקאית:

"The Judicial Power shall extend to all Cases... [and] to Controversies..."⁹²

הפסיקה האמריקאית פירשה את הסעיף כמכיל שלושה תנאים לקיומה של הזכות: על העותר להראות כי הוא סובל מפגיעה בפועל (Injury-in-fact), אישית וממשית; כי הפגיעה נגרמה בידי הצד נשוא העתירה; וכי הסעד המבוקש, אם יינתן, צפוי בסבירות גבוהה לרפא אותה.⁹³ על כך הוסיפה הפסיקה שלושה תנאים שיפוטניים, שאינם נגזרים מלשון החוקה (ולפיכך רשאי הקונגרס לשנותם בחקיקה):⁹⁴ העותר אינו רשאי להתעבר על ריב לא לו (קרי לבסס את עתירתו על פגיעה בצד שלישי, גם אם זו משפיעה עליו באופן עקיף); על העותר להראות כי הפגיעה המדוברת הייתה באינטרס המוגן בחוק שבבסיס העתירה; ולבסוף, על הפגיעה להיות פגיעה ייחודית, ולא פגיעה שחולק העותר עם הציבור הרחב.⁹⁵ בתי המשפט הפדרליים בארצות הברית אימצו אפוא גישה מצומצמת לזכות העמידה, והעמידו בפסיקתם דרישות החוסמות את דרכן לבית המשפט של עתירות שלא מוגשות בידי הנפגע הישיר אלא בשמו של צד שלישי (שאינו העותר) או בשמו של הציבור הרחב.

בעבר נתתה המגמה השיפוטית בנושא דווקא לכיוון המרחיב. שנות ה-30 וה-40 של המאה ה-20 אופיינו בחקיקת קונגרס, אשר הכירה בזכות העמידה ואפשרה עתירות לא רק כאשר נפגעה זכות מוגדרת של העותר, אלא גם כשהושפע אחד מן האינטרסים שלו.⁹⁶ בית המשפט אף ציין באחד המקרים כי מי שאינטרס שלו נפגע יכול להיבנות מחוק שתכליתו המוצהרת הייתה הגנה על אינטרס הציבור.⁹⁷ עמדה ליברלית זו נתנה את אותותיה בהמשך גם בעתירות שהוגשו בשם משלמי מיסים. בפרשת *Flast v. Cohen* נידונה עתירה נגד מימון הקונגרס ללימודי חול בבתי ספר דתיים, בטענה כי

היום הפסיקה
שוללת את זכות
העמידה מן העותר
הציבורי הסומך
את טענותיו על
חשש כללי מפגיעת
הרשות בשלטון
החוק.

מדובר בסתירה לתיקון הראשון לחוקה ולהוראותיו בדבר הפרדת דת ומדינה.⁹⁸ העותרים לא טענו כי נפגעה אחת מזכויותיהם החוקתיות הפרטיות, אלא ביססו את עתירתם על היותם משלמי מיסים. בית המשפט קבע כי בעובדות המקרה אכן קנויה לעותרים זכות העמידה, וזאת חרף פסיקה קודמת אשר קבעה כי לא ניתן לבסס זכות כזו רק על היותו של העותר משלם מיסים.⁹⁹ יש לציין כי גם בשנים שבהן אומצה פרשנות מרחיבה לזכות העמידה לא הוכר מעמדו של עותר ציבורי ונשמרה הדרישה לזיהוי נפגע.

שינוי מגמה ואימוץ פרשנות מצומצמת לזכות העמידה החלו בשנות ה-70, אשר במהלכן סגר בית המשפט את דלתותיו בפני העותר הציבורי, ועמד שוב ושוב על תנאי המבחן המשולש להוכחת קיום הזכות. לצד זאת, הרחיבה פרשנות השופטים את גבולות המונח "פגיעה בפועל" באמצעות הכרה באינטרסים נוספים שפגיעה בהם מקימה עמידה. במילים אחרות, בדומה לתהליך שעבר על המשפט הישראלי באותן השנים, בעוד שדרישת הפגיעה הישירה והאישית במשפט האמריקאי נאכפה בדקדקנות, הוכרה גמישות בפרשנותה.¹⁰⁰ כך, בפרשת *Sierra Club v. Morton*, הכיר בית המשפט בפגיעות סביבתיות או אסתטיות כעולות לכדי "פגיעה ממשית", אך קבע כי לארגון העותר לא קנויה עמידה, שכן לא נפגע באופן ישיר.¹⁰¹ כמה שנים אחר-כך הבהיר בית המשפט את חשיבות המבחן המשולש ואת אכיפתו הדקדקנית, כשפסק כי הדרישה לפגיעה אישית וממשית נלמדת מהחוקה עצמה¹⁰² – קביעה שאושררה במהלך שנות ה-90 וה-2000.¹⁰³ מגמה זו הביאה גם להיפוך בפסיקה בכל הנוגע לעתירות משלמי המיסים, כאשר בפרשת *Richardson*, שבה נידונה עתירה ציבורית כנגד חסיון תקציב ה-CIA, נקבע כי עותר אינו יכול לבסס זכות עמידה רק בשל היותו משלם מיסים, וכי על סוגיות תקציב להתברר במישור הפוליטי.¹⁰⁴

אם כן, בארצות הברית סוגיית העמידה הוכרה בחוקה ופותחה בבתי המשפט, ואלו אף הרחיבו במידת מה עם השנים את גדרי "הפגיעה בפועל" המקימה את הזכות. עם זאת, גם היום הפסיקה שוללת את זכות העמידה מן העותר הציבורי הסומך את טענותיו על חשש כללי מפגיעת הרשות בשלטון החוק.¹⁰⁵ יפים בהקשר זה דברי בית המשפט בפרשת *Massachusetts v. EPA*.¹⁰⁶

"We will not, therefore, entertain citizen suits to vindicate the public's nonconcrete interest in proper administration of the laws."

בדומה לארצות
הברית, הדין
האוסטרלי מסדיר
את יסודותיה של
דוקטרינת זכות
העמידה בחקיקה
ואינו מכיר בזכות
עמידה מכוח
"אינטרס הציבור".

שיטת המשפט האוסטרלית איננה מכירה, ככלל, בזכות העמידה של העותר הציבורי, אך הפרלמנט במדינה רשאי להעניק במפורש זכות כאמור לכל אדם תחת חקיקה פרטנית, אם הוא מעוניין בכך.¹⁰⁷ לפיכך, כאשר מוגשת עתירה לבית המשפט הגבוה (הוא בית המשפט העליון במדינה), יבחן בית המשפט תחילה את לשון החוק שמכוחו פעלה הרשות באותו מקרה, ויבדוק אם הוא כולל הוראות פרטניות לעניין זכות העמידה של העותר. אם אין הוראות מפורשות כאמור, יחול סעיף 5 לחוק הביקורת השיפוטית על החלטות מינהליות, שלפיו בעתירה שאינה נוגעת לפגיעה בזכותו האישית של העותר, תוכר רק זכות העמידה של "אדם שנפגע" מן הפעולה הנתקפת:

"A person who is aggrieved by a decision to which this Act applies that is made after the commencement of this Act may apply to the Federal Court or the Federal Circuit Court for an order of review in respect of the decision."¹⁰⁸

יש לציין כי סוגיית מעמד העותר באוסטרליה מקדימה את הוראות החוק שלעיל, ופיתוחה הראשוני נעשה בפסיקה, כחלק מפיתוח סעדי המשפט המקובל. עיסוק זה הבחין, לכל הפחות בראשית הדרך, בין סעדים שונים שאותם יכול היה לבקש העותר מבית המשפט, וקושר בין היקף זכות העמידה שתוכר במקרה מסוים ובין הסעד שאותו מבקש העותר באותו מקרה. עם זאת, כיום מקובל לראות במבחן "האדם שנפגע" בסיס לקביעת היקף זכות העמידה בכל הסעדים,¹⁰⁹ יצירי הפסיקה והחקיקה כאחד.¹¹⁰

פסק הדין המנחה בסוגיה, אשר ביאר את משמעות המבחן, ניתן בשנת 1980 בעניין ACF, שבו קבע בית המשפט כי תוכר רק זכות העמידה של עותר אשר הוכיח כי נפגע "אינטרס מיוחד" שלו (שאינו אינטרס רגשי או אידיאולוגי גרידא או רצון לשמור על "שלטון החוק"), וכי הפגיעה בו הייתה ייחודית, ואינה משותפת לכלל הציבור.¹¹¹ כך הבהיר בית המשפט:

"A private citizen who has no special interest is incapable of bringing proceedings for that purpose, unless, of course, he is permitted by statute to do so."¹¹²

בשנים שמאז פסק הדין בעניין **ACF** שמרה הפסיקה על המסגרת העקרונית של מבחן האינטרס המיוחד אשר מונע את גישתם לבית המשפט של עותרים ציבוריים אידיאולוגיים,¹¹³ והוא משמש גם כיום כנייר הלקמוס לבחינת זכות העמידה במדינה.¹¹⁴ אם כן, בדומה לארצות הברית, הדין האוסטרלי מסדיר את יסודותיה של דוקטרינת זכות העמידה בחקיקה ואינו מכיר בזכות עמידה מכוח "אינטרס הציבור". יוער עם זאת כי בית המשפט השתמש בפרשנות מרחיבה כדי להרחיב את ההכרה בנפגע אישי, כשסבר כי יש מקום לבירור משפטי של העתירה.

קנדה

בניגוד לארצות הברית ולאוסטרליה, שיטת המשפט הקנדית מכירה כיום בזכות העמידה של העותר הציבורי. כביתר מדינות המשפט המקובל, הפיתוח של דוקטרינת זכות העמידה נעשה בפסיקה, ומקורו במסגרת דיני הנזיקין. אולם בניגוד לאוסטרליה ולאנגליה (שתידון הלהן), אשר הסדירו את הזכות בחקיקה, בקנדה הנושא נשאר מוסדר בפסיקה בלבד.¹¹⁵ משהועתקה הדוקטרינה למשפט הציבורי נדרש העותר להצביע על פגיעה בזכות המוקנית לו, בין אם באופן אישי ובין אם כחלק מקבוצה תחומה. כך, לדוגמה, בפרשת *MacIreith*,¹¹⁶ עתר תושב העיר הליפקס בטענה כי ראש העיר קיבל תשלום לא חוקי מן הקופה העירונית. בית המשפט קבע כי לצד הפגיעה הכללית בשלטון החוק (שהייתה משותפת לכלל אזרחי המדינה, ולפיכך לא נחשבה כמקימה זכות עמידה), נפגעו תושבי העיר באופן מיוחד, שכן המיסים העירוניים ששילמו הם שהיוו את התשלום אשר הועבר שלא כחוק לכיסו של ראש העיר. לכן, מתוקף הפגיעה הייחודית, הוכרה זכות העמידה של אותם תושבים, ובהם העותר.¹¹⁷ כמה שנים אחר כך, בפרשה אחרת, ייחד בית המשפט את האפשרות להכיר בזכות העמידה של קבוצת אנשים תחומה רק לעתירות משלמי מיסים כנגד הוצאות בלתי חוקיות.¹¹⁸ בעתירות אחרות, קבע בית המשפט, על העותר להוכיח פגיעה הייחודית לו בלבד.

מוסד העתירה הציבורית החל לקרום עור וגידים במדינה רק במחצית שנות ה-70 של המאה ה-20, בשלושה פסקי דין מנחים המכונים יחדיו "הטרילוגיה". בפרשת Thorson נדונה חוקתיותם של החוקים המגדירים את הצרפתית והאנגלית כשפות רשמיות שוות מעמד. דעת הרוב קבעה כי לבית המשפט נתון שיקול הדעת להכיר בזכותו של אדם לייצג אינטרס ציבורי בעתירה חוקתית, תוך התחשבות בשפיטות הנושא ובטיב החקיקה הנתקפת. במקרים שבהם החוק הנידון כולל סנקציות או איסורים המכוונים לקבוצת אנשים מסוימת, בנפרד מהציבור הרחב, נקבע כי לא תוכר זכות העמידה של עותר שאינו נכלל באותה קבוצה. מנגד, כאשר מדובר בחקיקה כללית המכוונת לכלל הציבור, קבע בית המשפט כי יש להתיר עתירה ציבורית, מתוך חשש שבלעדיה תימנע בחינתם של עניינים שפיטים:

"Where all members of the public are affected alike, as in the present case, and there is a justiciable issue respecting the validity of legislation, the Court must be able to say that as between allowing a taxpayers' action and denying any standing at all when the Attorney General refuses to act, it may choose to hear the case on the merits."¹¹⁹

כשנה לאחר מכן, בפרשת McNeil, הורחבה ההלכה אף יותר, כשהכיר בית המשפט בעתירה ציבורית, אף שהיו קבוצות שנפגעו מן החקיקה יותר מן העותר.¹²⁰ לבסוף, בפרשת Borowski, קבע בית המשפט שעל העותר לעמוד בשלושה תנאים מצטברים לצורך קבלת זכות עמידה: עליו להראות כי טענותיו ראויות לבחינה (a serious issue); עליו להוכיח כי הוא מושפע ישירות מן החקיקה או שיש לו אינטרס אמיתי בתקופתה (a genuine interest); וכן שאין כל דרך סבירה ואפקטיבית חלופית להביא את הנושא בפני בית המשפט:

"...to establish status as a plaintiff in a suit seeking a declaration that legislation is invalid, if there is a serious issue as to its invalidity, a person need only to show that he is affected by it directly or that he has a genuine interest as a citizen in the validity of the legislation and that there is no other reasonable and effective manner in which the issue may be brought before the Court."¹²¹

אף ששלושת המבחנים נוסחו בהקשר החוקתי, בהמשך החילה אותם הפסיקה גם על המשפט המינהלי.¹²² עם זאת, חרף ההכרה במוסד העותר הציבורי בפרשת Borowski, בשני העשורים שלאחריה יישם אותם בית המשפט בדקדקנות, ופסיקתו התאפיינה בשמרנות יחסית.¹²³

נקודת המפנה אירעה בשנת 2012 בפרשת SWUAV, שבה נקבעה פה אחד שורה של פרשנויות ליברליות מרחיבות לתנאי זכות העמידה הציבורית.¹²⁴ נקבע כי יש לבחון את שלושת התנאים בראייה כוללת ומאוזנת, כך שאם אחד מהתנאים לא הוכח בצורה מספקת, אך השני הוכח מעבר לנדרש, לא תישלל מן העותר זכות העמידה. אשר לתנאי הראשון נקבע, כי די לעותר להוכיח שרק אחת מטענותיו "ראויה לבחינה". כמו כן, נוסח התנאי השני מחדש והובהר כי די לעותר להוכיח שהוא עוסק בנושאים **המושפעים** מהחקיקה הנידונה (ניסוח אשר אפשר להכיר בזכות העמידה של ארגוני המגזר השלישי, לרבות אחד העותרים באותה פרשה). לבסוף, וחשוב מכל, אימץ בית המשפט פרשנות ריאליסטית למבחן השלישי, ופרש שורה ארוכה של שיקולים שבהם יש להתחשב בקביעת קיומו של ערוץ אפקטיבי חלופי לעתירה (בהם משאביו של עותר חלופי תיאורטי ומומחיותו המקצועית, הצורך לספק מענה לאוכלוסיות מוחלשות וההשפעה הפוטנציאלית של העתירה על זכויותיהם של צדדים שלישיים שאינם שותפים לה).

הנה כי כן, בית המשפט הקנדי ריכך משמעותית את מבחני זכות העמידה, ופתח את דלתותיו בפני העותר הציבורי. מבחני העמידה החדשים מיושמים במדינה גם כיום והם יציר מובהק של הפסיקה.¹²⁵

לפסיקה אחידה,
 חוקק בשנת 1981
 ה-Senior Courts Act,
 שהציב מבחן אחיד
 לזכות עמידה.
 סעיף 31(3) לחוק
 קובע כי זכות זו
 תינתן לכל מי
 שהוכיח "אינטרס
 מספק בנושא
 העתירה".

באנגליה, מכורתה של דוקטרינת זכות העמידה, נידון המושג בתחילה בפסיקה בלבד, וזו אף ביטאה בפועל מגמות סותרות. במשך תקופה ארוכה נכרך הדיון בזכות ובתנאיה בסעד שהעותר ביקש בכל מקרה ומקרה.¹²⁶ בפרשת Boyce קבע בית המשפט כי כאשר מבקש העותר סעד הצהרתי (Declaration) או צו מניעה (Injunction) עליו להראות פגיעה ישירה בזכותו.¹²⁷ להבדיל, כאשר ביקש העותר צו לא תעשה או סעד מסוג Certiorari, המורה לערכאה נמוכה לתקן טעות, נטה בית המשפט מלכתחילה להכיר בזכות עמידה רחבה.¹²⁸ לבסוף, בכל הנוגע לבקשה לצו עשה (Mandamus) הייתה הפסיקה האנגלית הפכפכה במיוחד – בעוד חלק מן השופטים יישמו מבחן עמידה צר המחייב פגיעה ישירה וקונקרטית,¹²⁹ אחרים הכירו באפשרות להעניק עמידה לכל אזרח מודאג.¹³⁰ משמע, באותה תקופה זכות העמידה של העותר קמה ונפלה, לעיתים, לא על עובדות המקרה או על אופי הנפגע כי אם על הסעד שביקש.¹³¹

כדי להביא לפסיקה אחידה, חוקק בשנת 1981 ה-Senior Courts Act, שהציב מבחן אחיד לזכות עמידה. סעיף 31(3) לחוק קובע כי זכות זו תינתן לכל מי שהוכיח "אינטרס מספק בנושא העתירה":

"No application for judicial review shall be made unless the leave of the High Court has been obtained in accordance with rules of court; and the court shall not grant leave to make such an application unless it considers that the applicant has a sufficient interest in the matter to which the application relates."

לשון הסעיף נידונה בפרשת IRC v National Federation of Self Employed and Small Businesses,¹³² שעסקה בעתירה כנגד פטור שהעניקה רשות המיסים לקבוצה מסוימת של עובדי הוצאה לאור שהעלימו מס, בתמורה להתחייבותם שאותם מיסים ישולמו כהלכה בעתיד. בית המשפט ציין לראשונה כי החוק קובע מבחן עמידה אחיד לכל הסעדים, ופרט לכך אימץ את מודל זכות העמידה הרחבה המתבסס על תפקידו של בית המשפט כשומר שלטון החוק:

סעיף 90 לחוק בית המשפט לחוקה הגרמני מבהיר כי על אדם המגיש עתירה חוקתית להצביע על זכות מזכויותיו שנפגעה באופן קונקרטי מפעולת השלטון. סעיף 42(2) לחוק סדר הדין המנהלי הגרמני קובע כי כל עוד לא הוגדר בחקיקה אחרת במפורש, תינתן זכות עמידה רק לעותר המצביע על פגיעה ישירה מצד הרשות בזכות הקנויה לו במפורש בחוק ולא תוכר עמידה של מי שיכול להצביע רק על פגיעה באינטרס.

"It would, in my view, be a grave lacuna in our system of public law if a pressure group, like the Federation, or even a single public-spirited taxpayer, were prevented by outdated technical rules of *locus standi* from bringing the matter to the attention of the court to vindicate the rule of law and get the unlawful conduct stopped."¹³³

עם השנים אימץ בית המשפט האנגלי פרשנות ליברלית יחסית ל"אינטרס" המצדיק מתן זכות עמידה,¹³⁴ ואף התיר לארגוני המגזר השלישי לייצג אינטרסים כלליים בפניו (בעיקר בכל הנוגע לאיכות הסביבה).¹³⁵ יחד עם זאת, הפסיקה נותרה סותרת ומבלבלת, וקיימות דוגמות שבהן בית המשפט שב ודחה את המודל הרחב האמור.¹³⁶

לבסוף, למודל העמידה המורכב יש להוסיף את ה-Human Rights Act, שחוקק בשנת 1998 כדי לקלוט לדין האנגלי את האמנה האירופית לזכויות אדם. אימוץ זה אפשר מאז לכל אזרח בריטי לעתור בבית משפט בריטי נגד כל הפרה של זכות המנויה באמנה מצד השלטון. בהתאם לסעיף 7 לחוק, בעתירות שכאלו מבחן העמידה המיושם הוא המוגדר בסעיף 34 לאמנה עצמה, המחייב את העותר להצביע על זכות ספציפית המנויה באמנה, שנפגעה באופן ישיר מפעולת הרשות.¹³⁷

גרמניה

ככול הנראה, המדינה שמציגה את מודל זכות העמידה המצומצם ביותר במסורת המשפט הקונטיננטלית היא גרמניה, שבה מוסדר הנושא בחקיקה דווקנית. סעיף 90 לחוק בית המשפט לחוקה הגרמני (BVerfGG) מבהיר כי על אדם המגיש עתירה חוקתית להצביע על זכות מזכויותיו שנפגעה באופן קונקרטי מפעולת השלטון. באופן דומה, סעיף 42(2) לחוק סדר הדין המנהלי הגרמני (VwGO) קובע כי כל עוד לא הוגדר בחקיקה אחרת במפורש, תינתן זכות עמידה רק לעותר המצביע על פגיעה ישירה מצד הרשות בזכות הקנויה לו במפורש בחוק ולא תוכר עמידה של מי שיכול להצביע רק על פגיעה באינטרס:

"Unless otherwise provided by law, the action shall only be admissible if the plaintiff claims that his/her rights have been violated by the administrative act or its refusal or omission."¹³⁸

אי-הכרה במעמדו של העותר הציבורי ודרישה להוכיח פגיעה כדי לקנות מעמד הן פרקטיקות מקובלות ומוכרות בדמוקרטיה מערביות מובילות.

בכך שונה התנאי ממקבילותיו בשיטות המשפט האמריקאית והאוסטרלית (ובמידה מסוימת גם האנגלית), המסתפקות בהוכחת פגיעה באינטרס התובע כהוכחה לכך שקנויה לו זכות העמידה (אף אם אותו אינטרס לא מוגדר במפורש בחוק). הסעיף דלעיל נאכף באדיקות בידי בתי המשפט במדינה,¹³⁹ אך לאורך השנים נקבעו לו – **בחקיקה מפורשת** – כמה חריגים נדירים, ובהם עתירות הנוגעות לאיכות הסביבה או להנדסה גנטית ועתירות מטעם ארגוני תעשייה אחדים.¹⁴⁰

סיכום ביניים

מהסקירה לעיל עולה כי שיטות המשפט בארצות הברית, באוסטרליה ובגרמניה דחו את מוסד העותר הציבור והנהיגו מדיניות של זכות עמידה מצומצמת, ברמות שונות של דווקנות. ניתן גם לזהות הבדל בין מדינות המשפט המקובל לבין גרמניה, שהנהיגה זכות עמידה דווקנית ומחמירה יותר מהראשונות, המתבססת על הוכחת פגיעה **בזכות חוקית** ולא רק באינטרס. לעומת זאת, בקנדה ובאנגליה התקבל מוסד העתירה הציבורית וזכות העמידה בהן רוככה משמעותית. כמו כן, מהסקירה עולה כי הסדרת זכות העמידה בחקיקה ראשית היא פרקטיקה קיימת, ובארצות הברית אף מבוססת זכות זו על לשון החוקה. אם כן, אי-הכרה במעמדו של העותר הציבורי ודרישה להוכיח פגיעה כדי לקנות מעמד הן פרקטיקות מקובלות ומוכרות בדמוקרטיה מערביות מובילות.



ד. הצעות לתיקוני חקיקה

בישראל – שבה פיתחו בתי המשפט עילות התערבות בשיקול הדעת המינהלי, דוגמת עילות הסבירות והמידתיות – האיזון בין רשויות השלטון נוטה גם כך באופן מובהק לכיוונה של הרשות השופטת. בסביבה שלטונית כזו, יש להעדיף זכות עמידה מצומצמת, אשר תגביל את מרחב ההתערבות בתחומן של הרשויות המחוקקת והמבצעת, שממנה נהנית הרשות השופטת. לדעתנו, ניתן ללמוד מהמשפט המשווה על דחיית מוסד העותר הציבורי מן הטעמים שהזכרנו לעיל. בית המשפט אינו הזירה שבה ראויות להתברר שאלות של שלטון חוק – דינן להתברר בזירה הציבורית והפוליטית, וצמצום סמכותו הוא פרקטיקה מקובלת בקרב מדינות דמוקרטיות רבות ומבוססות.

מתוך הבנה כי חיוני לשנות את המצב הנוכחי בישראל ביחס להיקף זכות העמידה, עמדו בפנינו ארבע חלופות תיאורטיות:

א ניתן להכריז על ביטול מוחלט של הדוקטרינה – כלומר, ביטול רשמי של החריגים המוצהרים המאפשרים כיום דחיית עתירות בהיעדר זכות עמידה (קיומו של נפגע ישיר שנמנע מלעתור או היעדר זיקה לישראל).¹⁴¹ במקרה כזה יוכל בית המשפט לדון בעתירות לגופן או להסתמך על עילות סף אחרות.

דוקטרינה חדשה צריכה להיקבע בחקיקה ולא להתבסס על ריסון עצמי של בית המשפט. כיוון שעצם השימוש בעילת הסף נתון גם כך לשיקול הדעת של השופטים, אין זה ראוי שבית המשפט יקבע גם את גבולותיה.

ב ניתן להותיר את הדוקטרינה הנוכחית על כנה. במקרה כזה יוותר בידי בית המשפט מלוא שיקול הדעת לקבל כל עתירה. אולם החריגים המצומצמים יוותרו אף הם, ויוכלו לשמשו לדחיית עתירות מסוימות, אם ירצו בכך. נוסף על כך, יוכלו החריגים להוות (לפחות פוטנציאלית) תשתית למגמת ריסון עצמי של חלק מן השופטים.

ג ניתן לשוב ולאמץ את הדוקטרינה המסורתית שהייתה נהוגה בישראל עד סוף שנות השבעים, ולהכיר רק בזכות העמידה של עותר שהוכיח כי נפגע באופן **אישי, ממשי, ייחודי וישיר**. הצעת חוק ברוח זו אף הונחה לאחרונה על שולחן הכנסת.¹⁴²

ד ניתן לאמץ דוקטרינת זכות עמידה בעלת מרכיבים שונים מהנהוגים כיום או ממרכיבים שהיו נהוגים בעבר – קרי לאמץ רק חלק מתנאי הזכות שנידונו בעבר או להחליפם בתנאים חדשים לחלוטין.

בבואנו לבחור בחלופה המתאימה, ונוכח הלקחים הנלמדים מן המשפט המשווה וממאפייניה המיוחדים של שיטת המשפט הציבורי הישראלי, עמדו לנגד עינינו כמה עקרונות מנחים:

1. דוקטרינה חדשה צריכה להיקבע בחקיקה ולא להתבסס על ריסון עצמי של בית המשפט. כיוון שעצם השימוש בעילת הסף נתון גם כך לשיקול הדעת של השופטים, אין זה ראוי שבית המשפט יקבע גם את גבולותיה. יש לשאוף להגדיר את קווי המתאר של העילה, עד כמה שניתן, בחקיקה ברורה. אין זה מתקבל על הדעת שכלי שיפוטי אשר נועד לשמש בלם של בית המשפט יוגדר בידי הגורמים שאותם הוא אמור לרסן. ההכרעה כיצד ליישם את הכללים ואת פרשנותם היא בידי בית המשפט, אך הוא לא אמור להיות הקובע את המסגרת ואת הכללים עצמם.

2. כדי למנוע חזרה למצב שבו יפותחו חריגים לחוק, יצירי הפסיקה, אשר "יכרסמו" בהדרגה בדוקטרינה עד תום, יש לקבוע במפורש כי סטייה מן הכלל והכרזה על חריגים תיעשינה בחקיקה בלבד.

3. מבחינה מהותית, מן הראוי להכיר גם בפגיעות באינטרסים שאינם מוגדרים בחוק, ואין להגביל את זכות העמידה רק לפגיעה בזכויות חוקיות בלבד.

4. אין לאפשר עמידה של עותר ציבורי.

5. תפקידו העיקרי של בית המשפט הוא להכריע בסכסוכים. לכן, מוצע לקבוע כי זכות עמידה תינתן רק למי שיכול להצביע על פגיעה באינטרס אישי, ממשי וישיר שלו, תוך ויתור על דרישת הייחודיות. קיים מתח בין תפקידו של בית המשפט כמגן על הפרט לבין הרצון לקבוע מדיניות כללית בכנסת ולא בבית המשפט. כאשר יש התנגשות בין השניים, מוצע לאזן בין הצורך של מי שנפגע להביא את עתירתו בפני בית המשפט, לבין הגירעון הדמוקרטי שנוצר כאשר בית המשפט עוסק בשאלות מדיניות כלליות, שיש לו חסרונות מוסדיים לעסוק בהן. לפיכך, יש לדון בעתירות של נפגעים קונקרטיים, גם אם הפגיעה בהם משותפת לציבור בלתי מסוים, כל עוד מדובר בפגיעה אישית, ישירה וממשית.

ויתור על דרישת הייחודיות נובע מהכרה בכך שבית המשפט הוא בראש ובראשונה מוסד להכרעת סכסוכים, ולכן כאשר קיים נפגע ממשי יש להעדיף את התערבותו של בית המשפט על פני ההימנעות מעיסוק במדיניות כללית. בית המשפט יוכל לעשות שימוש בתנאים הדורשים פגיעה אישית, ממשית וישירה כדי לדחות עתירות שנוגעות לציבור רחב ושאינן מקום לדון בהן לאור הרציונלים של דוקטרינת זכות העמידה.

6. כדי לשמר גמישות ושיקול דעת ביישום הדוקטרינה, מוצע לעגן את המסגרת שלה בחקיקה שתשאיר מרחב לשיקול דעת שיפוטי בשלב היישום. כפי שראינו, שופטים יכולים להרחיב מאוד את הפרשנות לתנאים. למרות זאת אנו סבורים, כי קביעת הדוקטרינה בחקיקה תוך כדי תהליך שבו יגדיר המחוקק מחדש את תפיסת התפקיד של בית המשפט, תביא לאימוץ פרשנות הולמת שתעלה בקנה אחד עם הכרעת המחוקק. אם בית המשפט ינקוט פרשנות מרחיבה על יסוד תפיסת תפקיד שונה וירוקן את החוק מתכליתו, יהיה צורך בצמצום התנאים בחקיקה ראשית, אולם איננו ממליצים על חקיקה מפורטת בשלב זה, כדי להותיר בידי בית המשפט גמישות להתמודדות עם המקרים שעשויים לבוא בפניו.

7. דרישה לזכות העמידה עלולה לעורר שאלות הנוגעות לצמצום הגישה לערכאות, שהוכרה בפסיקה כבעלת מעמד חוקתי.¹⁴³ לכן, וכדי להבהיר שאין מדובר בפגיעה בלתי-חוקית בזכות חוקתית, שינוי הדוקטרינה ייעשה בתיקון לחוק-יסוד: השפיטה.

תפקידו העיקרי

של בית המשפט

הוא להכריע

בסכסוכים, לכן

מוצע לקבוע כי

זכות עמידה תינתן

רק למי שיכול

להצביע על פגיעה

באינטרס אישי,

ממשי וישיר שלו.

דרישה לזכות

העמידה עלולה

לעורר שאלות

הנוגעות לצמצום

הגישה לערכאות,

שהוכרה בפסיקה

כבעלת מעמד

חוקתי. לכן, וכדי

להבהיר שאין

מדובר בפגיעה

בלתי-חוקית

בזכות חוקתית,

שינוי הדוקטרינה

ייעשה בתיקון

לחוק-יסוד:

השפיטה.

**כדי להבטיח
שדוקטרינת זכות
העמידה תעוצב
במהירות ותביא
לחיסכון בזמן
שיפוטי ובמשאבי
בית המשפט, מוצע
לדון בטענות
ההיעדר עמידה על
הסף – לפני הדיון
בעתירה לגופה,
ולא בפסק הדין
הסופי.**

8. יש לערוך את התיקונים כך שיחולו במקביל גם על בתי המשפט לעניינים מינהליים.

9. מלבד השינויים המהותיים, וכדי להבטיח שדוקטרינת זכות העמידה תעוצב במהירות ותביא לחיסכון בזמן שיפוטי ובמשאבי בית המשפט, מוצע לדון בטענות להיעדר עמידה על הסף – לפני הדיון בעתירה לגופה, ולא בפסק הדין הסופי.

לאור עקרונות אלו אנו מציעים להסדיר את הדוקטרינה **בחקיקה** (בדומה למקובל בארצות הברית, באנגליה, באוסטרליה ובגרמניה), ובפרט במסגרת תיקון לחוק-יסוד: השפיטה ובאמצעות תקנות סדר הדין בבג"ץ ותקנות סדר הדין בבתי המשפט לעניינים מינהליים.¹⁴⁴ יש לקבוע את התנאים לזכות העמידה בחוק-היסוד עצמו, ולהגבילה למי שנפגע באופן **אישי, ממשתי וישיר**. חריגים לכלל זה ייקבעו גם הם בחקיקה (בלבד).

אנו ממליצים גם על תיקון תקנות סדרי דין, אשר יקבע כי **שאלות הנוגעות לזכות העמידה תידונה בטרם תידון העתירה לגופה**.

נוכח האמור לעיל, להלן הצעות הנוסח הרלוונטיות לתיקוני החוק והתקנות:

הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון – הגבלת זכות העמידה), תשע"ט-2019

תיקון סעיף 15 1. בחוק-יסוד: השפיטה, בסעיף 51(ד), אחרי פסקה (4) יבוא:

"(5) ראה בית המשפט כי הוגשה עתירה או בקשה של אדם שלא נפגע באופן אישי, ממשי וישיר מפעולה של גוף המנוי בסימן זה, לא ידון בית המשפט בעתירה או בבקשה ולא יוכל להוציא צו בעניינה אלא בנושאים שייקבעו בחוק."

תקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, תשע"ט-2019¹⁴⁵

דיון מקדים בזכות העמידה

א7 (א) סבר משיב בעתירה כי על בית המשפט להימנע מלדון בעתירה וליתן צו בעניינה מחמת שאין ליתן לעותר זכות עמידה, רשאי הוא להגיש לבית המשפט כתב טענות לעניין זה בלבד.

(ב) הוגש כתב טענות כאמור בסעיף קטן (א), יכריע בית המשפט תחילה בעניין זכות העמידה בלבד וינמק את הכרעתו; עד להכרעתו לא יתיר בית המשפט לצדדים לטעון או להמשיך ולטעון לגופו של עניין, ולא ייתן החלטות לעניין העתירה לגופה.

(ג) היה המשיב לעתירה אדם או רשות הכפופים לשר משרי הממשלה או לממשלה, רשאים השר שאליו כפוף המשיב או הממשלה להגיש לבית המשפט כתב טענות לפי סעיף קטן (א) ויחולו בענייניו הוראות סעיף קטן (ב).



**יש להגדיר כעת
מחדש בחקיקה
את זכות העמידה.
תיקוני החוק
והתקנות שהצענו
ישיבו את בית
המשפט למקומו
הראוי כמוסד חשוב
ומרכזי שמגן על
האזרח מפגיעות
הרשות ולא כגוף
הכרעה במחלוקות
ציבוריות
תיאורטיות. את
אלו יש להותיר
לרשויות הנבחרות.**

דוקטרינת זכות העמידה היא נגזרת של תפיסת תפקידו של בית המשפט בחברה דמוקרטית. על פי שיטת המשפט הנוהגת בישראל, לבית המשפט תפקיד מרכזי וייחודי ביכולתו להעביר בשבת הביקורת השיפוטית החלטות מינהליות וחוקתיות. חרף זאת, אין להפקיד בידי בית המשפט את הסמכות לקבוע את גבולות כוחו שלו. עקרון הפרדת הרשויות עוצב כדי להבטיח שאף אחת מרשויות השלטון לא תצבור כוח מופרז. כדי שהעיקרון ימשיך להגן על האזרח ועל הדמוקרטיה הישראלית יש להגדיר כעת מחדש בחקיקה את זכות העמידה. תיקוני החוק והתקנות שהצענו ישיבו את בית המשפט למקומו הראוי כמוסד חשוב ומרכזי שמגן על האזרח מפגיעות הרשות ולא כגוף הכרעה במחלוקות ציבוריות תיאורטיות. את אלו יש להותיר לרשויות הנבחרות.

מבחינה רשמית זכות העמידה עודנה קיימת בישראל. עם זאת, בפועל בית המשפט רוקן אותה מתוכן. כפי שכתב השופט חשין:

”לא כימים ההם ימינו אלה. אכן, קנקן בימינו הוא כקנקן של אותם ימים: רק עותר בעל 'זכות עמידה' יבוא בשערי בית המשפט - כך רשום על הקנקן מלבר - אלא שתוכו של קנקן נשתנה, וקהל בעלי זכות העמידה הפך ממניין לעם רב: הנחל הפך נהר והנהר נשפך אל ימה. אפשר נדייק יותר אם נאמר, כי ביקורת בשערי בית-משפט כמעט שהוסרה לעניינין של עתירות ציבוריות ראויות, ונמצא המעמד, בתורת שכזה, אינו עוד בעל-מעמד כבימים עברו.“¹⁴⁶

**המחוקק הוא
שצריך לקבוע את
דוקטרינת זכות
העמידה ולהגדיר
מחדש מי זכאי
לעתור לבג"ץ. עליו
מוטלות החובה
והאחריות לביטול
מעמדו של העותר
הציבורי.**

**הסדרת דוקטרינת
זכות העמידה
תהווה צעד ראשון
להשבת האיזון
הראוי בין שלוש
הרשויות.**

למרות ניצני שינוי שנראים בפסיקה לאחרונה וחרף שימוש מורחב בחריגים המאפשרים דחייה על הסף, קשה לצפות מבית המשפט לרסן את עצמו ולהחליש את כוחו לאורך זמן. המחוקק הוא שצריך לקבוע את דוקטרינת זכות העמידה ולהגדיר מחדש מי זכאי לעתור לבג"ץ. עליו מוטלות החובה והאחריות לביטול מעמדו של העותר הציבורי.

המשפט הציבורי בישראל עובר שינויים מפליגים מאז שנות השמונים של המאה הקודמת, כפועל יוצא מפיתוחן של עילות התערבות נרחבות לבחינת שיקול הדעת המינהלי ומקידומה של המהפכה החוקתית. בחינת סבירותן או מידתיותן של החלטות ממשל וחקיקה העצימה את כוחו של בית המשפט ביחס לרשויות השלטון האחרות, כשבמקביל ביטלו השופטים את הדרישה למעמד ואפשרו לכל עותר ציבורי להיכנס בשערי בית המשפט. המהלכים הללו התבטאו בפסיקה, מבלי שהמחוקק נדרש אליהם ומבלי שנקבעה נקודת איזון חדשה בין הרשויות. חוסר האיזון הזה מוביל את בית המשפט ואת הכנסת להתנגשויות חוזרות ונשנות ומצריך הכרעה והסדרה. הסדרת דוקטרינת זכות העמידה תהווה צעד ראשון להשבת האיזון הראוי בין שלוש הרשויות.

נספח – בחינת פסקי הדין בבית המשפט העליון תשע"ד-תשע"ח

תשע"ח

נימוק	האם קיימת זכות עמידה?	תיאור קצר	הפניה לפסק הדין	
ספק אם לראות בעותרים נפגעים ממשיים ישירים- מתחרה עסקי הנפגעים אינם ייחודיים.	לא	התקבלה עתירה של עיריית תל אביב כנגד החלטה של שר הפנים.	דג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים (פורסם בנובו, 26.10.2017)	1
העותרים הם עותרים ציבוריים, ואין להם זכות עמידה אישית בנושא. כמו כן מדובר בהוראות כלליות לפתיחה באש, שאינן מכוונות כלפי אדם מסוים. הנפגע אינו ייחודי.	לא	נדחתה עתירה נגד מדיניות הוראות הפתיחה באש של צה"ל בגדר הגבול עם עזה.	בג"ץ 3003/18 יש דין מתנדבים לדכויות האדם נ' ראש המטה הכללי של צה"ל (פורסם בנובו, 24.05.2018)	2
חלק מהעותרים נפגעו ישירות מהאיסור, שכן הם השתתפו בהפגנות. החלטת המשטרה הייתה נקודתית וספציפית ביחס להפגנות אלה, ולכן קשה לראות בה החלטה כללית.	כן	התקבלה עתירה נגד משטרת ישראל בגין החלטה לאסור על הפגנות נגד היועמ"ש.	בג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל (פורסם בנובו, 08.10.2017)	3
כניסה לישראל של מי שהעותרות מבקשות שישתתף באירוע שהן מארגנות לא מהווה פגיעה ישירה וממשית. אין זכות להכניס לארץ את מי שרוצים. אין פגיעה אישית.	לא	התקבלה עתירה של ארגונים המארגנים טקס ישראלי-פלשתיני משותף כנגד שר הביטחון, בעניין כניסת פלסטינים לישראל לצורך הטקס.	בג"ץ 2964/18 חוג ההורים פורום המשפחות, משפחות שכולות למען שלום נ' שר הביטחון (פורסם בנובו, 17.04.2018)	4
מדובר בעתירה תיאורטית של מי שלא נפגע, נגד חוק-יסוד. כמו כן מדובר בהוראה כללית שמופנית לכלל הציבור ואינה ייחודית.	לא	נדחתה עתירה נגד תיקון לחוק-יסוד: הכנסת המאפשר את הדחתם של חברי כנסת התומכים בטרור (בין השאר).	בג"ץ 5744/16 עו"ד שחר בן מאיר נ' הכנסת (פורסם בנובו, 27.05.2018)	5
מדובר בעתירה נגד מדיניות כללית. לעותרים אין שום קשר ישיר למדיניות והם עותרים ציבוריים.	לא	בית המשפט דחה עתירה נגד מדיניות צה"ל בהענקת אימונים לכוחות ביטחון זרים.	בג"ץ 1785/17 מיכל הרמתי נ' הרמטכ"ל (פורסם בנובו, 25.07.2018)	6
העתירה הוגשה על ידי המשפחות עצמן. ככל שמדובר בפגיעה שאינה ייחודית, תינתן זכות עמידה אישית.	כן	בית המשפט קיבל עתירה להשבת גופות מחבלים למשפחותיהם.	בג"ץ 4466/16 מוחמד עליאן ו-6 אחרים נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (פורסם בנובו, 14.12.2017)	7
העתירה הוגשה על ידי הטוענים לבעלות בקרקע שהופקעה. החלטת המפקד הייתה ספציפית ביחס לקרקעות אלה.	כן	בית המשפט קיבל עתירה לביטול החלטת צה"ל בנוגע למתווה עמונה.	בג"ץ 794/17 ואיל חוסיין באג'ס זיאדה נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (פורסם בנובו, 31.10.2017)	8

העתירה הוגשה על ידי האישה שטוענת לפגיעה בה מצידו של ניצב רוני ריטמן. אולם הפגיעה לא ישירה, ובעיקר נפשית/ רגשית, למרות ההכרה בזכויות נפגעי עבירה.	לא	בית המשפט קיבל עתירה כנגד החלטת המפכ"ל שלא לנקוט צעדי ענישה נגד ניצב רוני ריטמן, ובעיקרם- השארתו בתפקיד.	בג"ץ 3884/16 השר פלונית נ' השר לביטחון פנים (פורסם בנבו, 20.11.2017)	9
עותר ציבורי. העתירה לא ייחודית.	לא	בית המשפט קיבל עתירה נגד מנהגן של רשויות מקומיות להשתמש בחברות פרטיות לצורך גביית חובות ארנונה.	בג"ץ 4113/13 לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 26.03.2018)	10
העותר הוא הנפגע הישיר מההחלטה. העתירה ספציפית ביחס להחלטה הנוגעת לעותר ישירות.	כן	בית המשפט דחה עתירה להשבת רכב שהוחרם מתושב יו"ש.	בג"ץ 2959/17 נאפז אלשואמרה נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 20.11.2017)	11
העותר הוא עותר ציבורי ולא נפגע באופן אישי מההחלטה.	לא	בית המשפט דחה עתירה נגד מתן פטור תכנוני לשגרירות ארצות הברית בירושלים.	בג"ץ 2721/18 עו"ד שחר בן מאיר נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 01.05.2018)	12
עתירה שאיננה נגד פגיעה ייחודית והנזק אינו ישיר.	לא	בית המשפט דחה עתירה כנגד חוקתיותו של תיקון לפקודת מס הכנסה הקובע חובת דיווח לרשויות ארצות הברית על חשבונות בנק של אזרחי ארצות הברית שמתגוררים.	בג"ץ 8886/15 רפובליקנים מחו"ל בישראל (ע"ר) נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 02.01.2018)	13
העותרים הם עותרים ציבוריים, שלא הצביעו על נזק ממשי ופרטני שנגרם מהחוק.	לא	בית המשפט דחה עתירה כנגד חוקתיות חוק המדיר ערבים ממועצת קק"ל.	בג"ץ 6411/16 הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 19.06.2018)	14
העותרים הם מפעילי מרכזי הלידה ויולדות שונות, כך שההחלטה הייתה קונקרטיה ופגעה בהם באופן אישי, אך אינה ייחודית - עותרות כנגד חוק שחל על כלל הציבור.	לא	בית המשפט דחה בדעת רוב עתירות נגד מדיניות משרד הבריאות שאסר על העותרים להפעיל מרכזי לידה ביתית.	בג"ץ 5428/17 יעל רום נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 18.06.2018)	15
עותרים נגד החלטה ספציפית בעלי מעמד לאור היותם נפגעי עבירה.	כן	בית המשפט דחה עתירה של נפגעי עבירת המתה כנגד הסדר טיעון עם ההורג.	בג"ץ 625/18 ויקטוריה בונדרנקו נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 05.07.2018)	16
החלטה קונקרטיה בנוגע למינויים של העותר.	כן	בית המשפט דחה עתירה נגד החלטת ועדה לבדיקת מינויים שלא לאשר את מינויו של מנכ"ל עיריית ראשל"צ לדירקטור בתאגיד מים וביוב עירוני, לצד ראש העירייה שניהן גם הוא כדירקטור בתאגיד האמור.	בג"ץ 9351/17 עיריית ראשון לציון נ' הוועדה לבדיקת מינויים (פורסם בנבו, 23.07.2018)	17

נימוק	האם קיימת זכות עמידה?	תיאור קצר	הפניה לפסק הדין	
אין פגיעה ישירה ואישית, וכן מדובר בחוק כללי שאין בו דרישת הייחודיות. העותרים הם עותרים ציבוריים.	לא	בית המשפט ביטל את הוראות החוק בנוגע לגיוס בני ישיבות בהוראת בטלות נדחית.	בג"ץ 1877/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (פורסם בנבו, 12.09.2017)	1
אין פגיעה ייחודית ישירה או אישית. עותר ציבורי.	לא	בית המשפט קיבל עתירה נגד תוקפו של תיקון לחוק-יסוד: התקציב בעניין התקציב הדו-שנתי.	בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 06.09.2017)	2
אף שחלק מהעותרים נפגעו מהחוק באופן ישיר, הפגיעה אינה ייחודית.	לא	בית המשפט ביטל את חוק מיסוי הדירה השלישית בגין פגמים שנפלו בחקיקה.	בג"ץ 10042/16 צחי קוונטינסקי נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 06.08.2017)	3
ביחס לעותרים שאינם ארגוני זכויות אדם, הפגיעה היא ישירה ואישית. ההחלטות להרחיק אותם גם הן פרטניות.	כן	בית המשפט קיבל חלק מהערעור על הרחקת מסתננים.	עע"מ 8101/15 אלמסגד גריוסוס צגטה נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 28.08.2017)	4
העותרים הם הנפגעים הישירים מהחלטה ספציפית מאוד של שר הפנים לבטל את תושבות הקבע שלהם.	כן	בית המשפט קבע שלא היה בסמכות שר הפנים לשלול תושבות קבע מחברי חמאס ביו"ש.	בג"ץ 7803/06 ח'אלד אבו ערפה נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 13.09.2017)	5
העותרים כולם הם עותרים ציבוריים.	לא	בית המשפט קבע כי תנאי המחיה של אסירים בבתי הכלא בישראל אינם עומדים בדרישות החוק ובזכות לכבוד.	בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים (פורסם בנבו, 13.06.2017)	6
העותר היה הנפגע הישיר והאישי מהצו. כמו כן הצו היה ספציפי עבורו.	כן	בית המשפט דחה עתירה נגד צו סנקציות שהוציא בית הדין הרבני הגדול.	בג"ץ 5185/13 פלוני נ' בית הדין הרבני הגדול בירושלים (פורסם בנבו, 28.02.2017)	7
העתירה כוונה נגד הקנסות שהוטלו על העותרים, ולכן היא עתירה נגד פגיעה ישירה ואישית.	כן	בית המשפט קיבל עתירה נגד הרבנות הראשית בעניין הקנסות שהוטלו על העותרים בגין הצגת בתי העסק שלהם ככשרים.	דנג"ץ 5026/16 שי גיני נ' הרבנות הראשית לישראל (פורסם בנבו, 12.09.2017)	8
הסדר כללי והפגיעה לא ישירה וייחודית.	לא	בית המשפט השהה בשנה הכרעה שיפוטית בנוגע לשאלת תחולתם של הסדרי פונדקאות על זוגות להט"ב.	בג"ץ 781/15 הועדה איתי ארד-פנקס נ' הועדה לאישור הסכמים לנשיאת עוברים על פי חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד הילוד), התשנ"ו-1996 (פורסם בנבו, 03.08.2017)	9
העותרים נפגעו באופן ישיר ואישי מהחלטת המשטרה. מדובר בהחלטה ספציפית.	כן	נדחו עתירות נגד החלטת המשטרה שלא לאפשר לעותרים להפגין מול ביתו של היועמ"ש.	בג"ץ 983/171 היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 27.04.2017)	10

11	ב"ץ 5134/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 14.11.2016)	בית המשפט קיבל עתירות נגד החלטת רמ"י, שלפיה בעלי קרקעות מסוימים בלבד יהיו זכאים להקים מתקנים פוטו-וולטאיים בשטחם, בניגוד לדין.	לא	קיימות כמה עתירות מאוחדות. העתירה נגד חוקיות ההיתר הוגשה על ידי עותרים שלא נפגעו באופן אישי מההחלטה. מדובר בעתירה קלאסית בעניין שלטון חוק. העתירה של בעלי המתקן כנגד חברת חשמל כוללת זכות עמידה.
12	דג"ץ 1525/15 ח"כ ד"ר אהמד טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (פורסם בנבו, 23.08.2017)	נדחתה עתירת ח"כ טיבי בעניין חלוקת עותקי 'שרלי הבדו' לבוחרים על ידי מפלגת ישראל ביתנו.	לא	העותר לא נפגע באופן ישיר או אישי וטען שמדובר ב"מתנה אסורה" על פי חוקי הבחירות. מדובר בעתירה קלאסית בעניין שלטון חוק.
13	בג"ץ 9261/16 פלונית נ' בית הדין הרבני הגדול לערעורים בירושלים (פורסם בנבו, 30.03.2017)	בית המשפט ביטל את החלטת בית הדין הרבני הגדול, שקבע מועד לדיון בערעור שהגיש מי שלא היה צד להליך הראשון.	כן	ניתן לראות את העותרת כנפגעת בשל עצם קיום הדין.
14	בג"ץ 4380/11 פלונית נ' מדינת ישראל - שר הפנים (פורסם בנבו, 26.03.2017)	התקבלה עתירה נגד הוועדה ההומניטרית, ושר הפנים חויב להעניק מעמד לעותרות פלשתיניות.	כן	החלטת משרד הפנים הייתה פגיעה אישית, קונקרטיית ופרטנית בעותרות.
15	בג"ץ 6637/16 איריס לוונשטיין לוי נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 18.04.2017)	בית המשפט דחה ברוב דעות עתירה לביטול תנאי במכרז לניהול בית חולים, שלפיו על המועמד להיות רופא.	כן	מדובר במכרז שנוגע למשרה מסוימת והעותרת נפגעה באופן אישי וישיר מכך שנחסמה בפניה האפשרות להגיש מועמדות לתפקיד.
16	בג"ץ 9029/16 עו"ד יצחק אבירם נ' שרת המשפטים (פורסם בנבו, 01.02.2017)	נדחתה עתירה לחיוב מינוי נציג אופוזיציה לוועדה לבחירת שופטים.	לא	העותרים הם עותרים ציבוריים קלאסיים. אין כאן פגיעה קונקרטיית, אישית, ייחודית או אפילו ממשית.
17	בג"ץ 3758/17 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' הנהלת בתי המשפט (פורסם בנבו, 20.07.2017)	בית המשפט קיבל עתירה נגד פסק דין של בית הדין הארצי לעבודה, וקבע שהתנאים בחוזי ההעסקה של עוזרים משפטיים אינם כדין.	כן	נציגי העוזרים עתרו והם הנפגעים הישירים.
18	בג"ץ 6296/16 אי. די. בי. חברה לפתוח בע"מ נ' המפקח על הביטוח, שוק ההון וחיסכון במשרד האוצר (פורסם בנבו, 25.01.2017)	בית המשפט דחה עתירה של חברת סו8 נגד החלטה של המפקח על הביטוח.	כן	העותרת היא החברה שנגדה נתנה המפקח את ההחלטה המינהלית.
19	בג"ץ 9041/15 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 23.01.2017)	בית המשפט דחה בקשת אה שכול לפתוח את קברו של אחיו לצורך וידוא זהותו.	כן	העותר הוא בעל העניין, בקרוב המשפחה היחיד של המנוח, וזאת הפרוצדורה החוקית.
20	בג"ץ 64/17 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 08.08.2017)	בית המשפט דחה עתירה נגד תיקונים שונים שנעשו בתמ"א בנוגע לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה.	לא	העותר לא מצביע על נזק ייחודי.

נימוק	האם קיימת זכות עמידה?	תיאור קצר	הפניה לפסק הדין	
העותרים כולם עותרים ציבוריים. המתווה כללי. מדובר בעתירה בעניין שלטון החוק.	לא	בית המשפט פסל חלק ממתווה הגז.	בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 27.03.2016)	1
העותרות הן עמותות ציבוריות.	לא	בית המשפט דחה עתירה נגד חוקתיות של חוק, שקובע מגבלות על תשלום שכר לנושאי משרה בכירים.	בג"ץ 4406/16 איגוד הבנקים בישראל (ע"ר) נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 29.09.2016)	2
העותרים הם עותרים ציבוריים. מדובר בעתירה נגד חוק שעוד לא הופעל ואין נפגע ממשי.	לא	נדחתה עתירה נגד חוקתיותו של תיקון לפקודת בתי הסוהר, שלפיו ניתן במקרים מסוימים להזין בכפייה שובתי רעב.	בג"ץ 5304/15 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' כנסת ישראל (פורסם בנבו, 11.09.2016)	3
הפגיעה הנטענת איננה אישית וייחודית.	לא	בית המשפט דחה עתירה נגד חוקתיות גיל הפרישה בחוק.	בג"ץ 9134/12 פרופ' משה גביש נ' הכנסת (פורסם בנבו, 21.04.2016)	4
העותרים הם עותרים ציבוריים. אין פגיעה ייחודית, אין משהו שנפגע באופן אישי וישר.	לא	בית המשפט דחה עתירה נגד חוקתיות חוק רפורמת החשמל הראשונה.	בג"ץ 8612/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (פורסם בנבו, 17.08.2016)	5
העתירה כוונה נגד הקנסות שהוטלו על העותרים, ולכן זאת עתירה נגד פגיעה ישירה ואישית. הקנסות הם פרטניים נגד העותרים.	כן	בית המשפט דחה עתירה נגד הרבנות הראשית בעניין הקנסות שהוטלו על העותרים בגין הצגת בתי העסק שלהם ככשרים.	בג"ץ 6494/14 שי גיני נ' הרבנות הראשית (פורסם בנבו, 06.06.2016)	6
עתירה ציבורית.	לא	בית המשפט דחה עתירה נגד עמידתו של ראש הממשלה בראשות משרד ממשלת.	בג"ץ 3132/15 מפלגת יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 13.04.2016)	7
העותרות הן שנפגעו באופן ישיר מהסירוב להכיר בגיור שלהן. הפגיעה היא גם אישית וממשית.	כן	בית המשפט קיבל חלק מהעתירות של מי שעברו גיור אורתודוכסי מחוץ למערך הגיור הממלכתי.	בג"ץ 7625/06 מרטינה רצ'ובה נ' משרד הפנים (פורסם בנבו, 31.03.2016)	8
מדובר בעותרים ציבוריים. לא ניתן להצביע על פגיעה אישית, ישירה או קונקרטיית בעותרים.	לא	בית המשפט דחה עתירה נגד מינויו של אריה דרעי לשר הפנים.	בג"ץ 232/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 08.05.2016)	9
מדובר בעותרים ציבוריים. אין כאן פגיעה אישית, ישירה או קונקרטיית.	לא	בית המשפט דחה עתירה נגד מינויו של מנדלבליט ליועמ"ט.	בג"ץ 43/16 תנועת אומ"ץ אזרחים למען מינהל תקין וצדק חברתי ומשפטי נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 01.03.2016)	10

ההחלטות היו נגד קניינם של העותרים, באופן אישי וקונקרטי.	כן	בית המשפט דחה עתירות של משפחות מחבלים נגד החלטה להרוס את בתיהן.	בג"ץ 7040/15 פדל מוסטפא פדל חמאד נ' המפקד הצבאי באזור הגדה המערבית (פורסם בנבו, 12.11.2015)	11
ההחלטה הייתה נגד קניינם של העותרים, באופן אישי וקונקרטי.	כן	בית המשפט דחה עתירה של משפחת מחבל נגד צו הריסה לביתה.	בג"ץ 5839/15 ראד סידר נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (פורסם בנבו, 15.10.2015)	12
ההחלטה הייתה נגד קניינם של העותרים, באופן אישי וקונקרטי.	כן	בית המשפט קיבל עתירה נגד צו הריסת בית מחבל.	בג"ץ 1125/16 חמד מרעי נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית (פורסם בנבו, 31.03.2016)	13
עותר ציבורי שלא נפגע באופן אישי, ממשי וישר.	לא	בית המשפט דחה עתירה נגד החלטת הפרקליטות שלא להעמיד לדין את מחבר ספר "תורת המלך".	בג"ץ 2684/12 י"ב בחשוון התנועה לחיזוק הסובלנות בחינוך הדתי נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 09.12.2015)	14
ההחלטה הייתה נגד קניינם של העותרים, באופן אישי וקונקרטי.	כן	בית המשפט דחה עתירה נגד צווי החרמה לצידוד שנתפס במעבר כרם שלום.	בג"ץ 3023/15 אקס אוברסיד נ' מדינת ישראל משרד הביטחון (פורסם בנבו, 30.05.2016)	15
ספק אם ניתן לראות בפגיעה פגיעה ישירה וממשית. הפגיעה אינה ייחודית.	לא	בית המשפט קיבל חלקית עתירה נגד החלטה של מועצת התכנון הארצית על שינוי התמ"א כדי להתאימה לצורכי שינוע הגז הטבעי.	בג"ץ 8077/14 עיריית יוקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה (פורסם בנבו, 22.12.2015)	16

נימוק	האם קיימת זכות עמידה?	תיאור קצר	הפניה לפסק הדין	
עותרים ציבוריים מובהקים, עתירה תיאורטית, לא ניתן להצביע על פגיעה ממשית.	לא	בית המשפט קיבל באופן חלקי עתירות נגד חוק החרם.	בג"ץ 5239/11 אורי אבנרי נ' הכנסת (פורסם בנבו, 2015.04.15)	1
החוק פגע בעותרים באופן אישי, ממשי וישיר.	כן	בית המשפט קיבל חלק מעתירה נגד חוקתיותו של פרק א לחוק למניעת הסתננות.	בג"ץ 8665/14 טשומה נגה דסטה נ' הכנסת (פורסם בנבו, 2015.08.11)	2
עתירה ציבורית.	לא	בית המשפט דחה עתירות נגד העלאת אחוז החסימה.	בג"ץ 3166/14 יהודה גוטמן נ' היועץ המשפטי לממשלה - מדינת ישראל (פורסם בנבו, 2015.03.12)	3
העותרים נפגעו מהחוק באופן ישיר, אישי וקונקרטי.	כן	בית המשפט דחה עתירה נגד החוק שקבע הגבלות על שבר הטרחה שניתן לקבל בגין טיפול בתביעות פיצויים, ובכלל זה השבת שכר.	בג"ץ 687/15 דוד ידיד, עו"ד ונוטריון נ' הכנסת (פורסם בנבו, 2015.07.09)	4
עותר ציבורי, עתירה בעניין שלטון החוק.	לא	בית המשפט ביטל מעמד של סגן שר במעמד שר של ליצמן.	בג"ץ 3132/15 מפלגת יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 2016.04.13)	5
עותר ציבורי, עתירה בעניין שלטון החוק.	לא	בית המשפט דחה עתירה נגד סירובו של ראש הממשלה להעביר את דרעי מכהונת השר לפיתוח הנגב והגליל.	בג"ץ 3095/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 2015.08.13)	6
האסירים נפגעו מההחלטה באופן ישיר, אישי וממשי.	כן	בית המשפט דחה דיון נוסף בעתירת אסירים ביטחוניים נגד החלטת נציב בתי הסוהר לשלול מהם את האפשרות ללמוד לימודים אקדמיים בכלא.	דנג"ץ 204/13 סעיד צלאח נ' שרות בתי הסוהר (פורסם בנבו, 2015.04.14)	7
העותרת הייתה הנפגעת האישית והישירה של ההחלטה, שהופנתה ספציפית נגדה.	כן	בית המשפט דחה את עתירתה של ח"כ זועבי נגד ועדת האתיקה של הכנסת, שהטילה עליה סנקציות בגין התנהגות בלתי הולמת.	בג"ץ 6706/14 ח"כ חנין זועבי נ' ועדת האתיקה של הכנסת (פורסם בנבו, 2015.02.10)	8
העותרים הם עותרים ציבוריים. עתירה בעניין שלטון החוק.	לא	בית המשפט דחה עתירות נגד החלטתו של ראש הממשלה למנות ועדות שיפוט לפרסי ישראל.	בג"ץ 1311/15 ניסים דיין נ' שר החינוך (פורסם בנבו, 2015.05.20)	9

העותרים הם עותרים ציבוריים. עתירה בעניין שלטון החוק.	לא	בית המשפט דחה עתירה לחיוב השר לביטחון פנים למנות מפכ"ל בתקופת בחירות.	בג"ץ 1004/15 התנועה למשילות ודמוקרטיה נ' השר לביטחון פנים (פורסם בנבו, 01.04.2015)	10
עותר ציבורי.	לא	בית המשפט דחה עתירה נגד הסדר טיעון שנחתם עם הרב יאשיהו פינטו ונגד ההחלטה שלא להגיש כתב אישום נגד תת-ניצב ברכה.	בג"ץ 6410/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' פרקליט המדינה (פורסם בנבו, 04.02.2015)	11
העותרת ניזוקה ישירות מהריסת הבתים.	כן	נדחתה עתירה נגד הריסת בתים בבית אל.	בג"ץ 1217/15 מ.ד. יהונתן בניה ופיתוח בע"מ נ' שר הביטחון (פורסם בנבו, 23.06.2015)	12
לעותרות היה עניין ממשי בתעריף המדובר. התעריף התייחס במיוחד לסוג העמותות האלה.	כן	בית המשפט קבע כי יש לעדכן את התעריף השעתי שעל פיו מתוקצבות עמותות הדואגות לאוטיסטים, למימוש זכאותם בהתאם לחוק.	בג"ץ 2902/11 העמותה לילדים בסיכון נ' משרד הבריאות (פורסם בנבו, 04.09.2015)	13
עתירה ציבורית.	לא	בית המשפט דחה עתירה של מפלגת יהדות התורה נגד התערבות של השר לשירותי דת באסיפה הבוחרת רב עיר.	בג"ץ 4790/14 יהדות התורה - אגודת ישראל - דגל התורה נ' השר לשירותי דת (פורסם בנבו, 19.10.2014)	14
חלק מהעותרים עתרו כנגד פסקי דין שהייתה להם משמעות ישירה וממשית כלפיהם.	כן	בית המשפט קבע שבמישור העקרוני, במקרים שבהם ארגוני העובדים לא מטפלים, ניתן להגיש עתירה ייצוגית.	בג"ץ 893/11 הארצי של מפעלי השמירה והאבטחה בישראל נ' בית הדין הארצי לעבודה (פורסם בנבו, 30.08.2015)	15

נימוק	האם קיימת זכות עמידה?	תיאור קצר	הפניה לפסק הדין	
לפחות חלק מהעותרים נפגעו מהחוק באופן אישי וישיר.	כן	בית המשפט קיבל עתירה נגד חוקתיותו של החוק למניעת הסתננות.	בג"ץ 7146/12 נג'ט סרג' אדם נ' הכנסת, פ"ד סו(1) 717 (2013)	1
לפחות חלק מהעותרים נפגעו מהחוק באופן אישי וישיר.	כן	בית המשפט קיבל עתירה נגד חוקתיותו של סעיף 30א לחוק למניעת הסתננות.	בג"ץ 8425/13 איתן נ' מדיניות הגירה ישראלית מ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 22.09.2014)	2
עתירה ציבורית, אין נפגע.	לא	בית המשפט דחה עתירה נגד חוק ועדות קבלה.	בג"ץ 2311/11 אורי סבח נ' הכנסת (פורסם בנבו, 17.09.2014)	3
העותרים עותרים ציבוריים. העותרים לא נפגעו באופן ישיר או אישי וממשי מהחוק.	לא	בית המשפט דחה עתירה נגד חוק שמקנה פטור מלימודי ליבה למוסדות חינוך חרדיים.	בג"ץ 3752/10 אמנון רובינשטיין נ' הכנסת (פורסם בנבו, 17.09.2014)	4
עותר ציבורי.	לא	בית המשפט קיבל עתירה להורות על התקנת תקנות המקנות לעובדים זרים זכויות סוציאליות.	בג"ץ 1105/06 קו לעובד נ' שר הרווחה (פורסם בנבו, 22.06.2014)	5
עותר ציבורי. אין פגיעה אישית או ישירה.	לא	בית המשפט דחה עתירה נגד הסכמת הממשלה להסדיר את סוגיית יצוא הגז הטבעי.	בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 02.07.2014)	6
אין לעותרת פגיעה אישית או ישירה כתוצאה מהחלטת המל"ג.	לא	בית המשפט דחה עתירה נגד הכרת המל"ג ביו"ש באריאל כאוניברסיטה.	בג"ץ 6168/12 האוניברסיטה העברית בירושלים נ' המועצה להשכלה גבוהה יהודה ושומרון (פורסם בנבו, 24.12.2013)	7
פגיעה אישית, ממשית וישירה.	כן	בית המשפט דחה עתירה לרישום ילד שנולד באמצעות הליך פונדקאות לזוג להט"ב.	בג"ץ 566/11 דורון ממש מגד נ' משרד הפנים (פורסם בנבו, 28.01.2014)	8
העותר לא הצביע על כל פגיעה אישית או ישירה או ממשית.	לא	בית המשפט דחה עתירה נגד הסדר בחירת יו"ר ההסתדרות על ידי בית נבחרי ההסתדרות הכללית.	ע"א 367/14 ח"כ איתן כבל נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה (פורסם בנבו, 09.03.2014)	9
אין פגיעה אישית או ייחודית או ישירה.	לא	בית המשפט דחה עתירה להכרה בלאום "ישראלי".	ע"א 8573/08 עוזי אורנן נ' משרד הפנים (פורסם בנבו, 02.10.2013)	10





הערות ומקורות

- 1 דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי**, כרך ד – משפט מינהלי דינוי 277, 284 (2017).
- 2 בג"ץ 217/80 סגל נ' שר הפנים, פ"ד לד(4) 429 (1980).
- 3 בג"ץ 2148/94 גולברט נ' נשיא בית המשפט העליון, פ"ד מח(3) 573 (1994).
- 4 בג"ץ 1/81 שירן נ' רשות השידור, פ"ד לה(3) 365 (1981); יואב דותן "אקטיביזם שיפוטי בבג"ץ" **אקטיביזם שיפוטי בעד ונגד – מקומו של בג"ץ בחברה הישראלית** 5, 13 (2000).
- 5 ברק-ארז, בעמ' 289-295, שם גם מצביעה המחברת על החריגים שעודם חלים על הפסיקה הישראלית דהיום ויידונו בהמשך.
- 6 בג"ץ 4374/15 התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר) נ' ראש ממשלת ישראל (2016); בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, פ"ד סג(2) 545 (2009); בג"ץ 9029/16 אנכרים נ' שרת המשפטים (2017); בג"ץ 1877/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (2017), בהתאמה.
- 7 THOMAS A. CROMWELL, LOCUS STANDI: A COMMENTARY ON THE LAW OF STANDING IN CANADA 34 (1986); Steven L. Winter, "The Metaphor of Standing and the Problem of Self-Governance", 40 STAN. L. REV. 1371, 1452 (1988).
- 8 דותן להע"ש 4, בעמ' 11; William A. Fletcher, "The Structure of Standing", 98 Yale L. J. 225 (1989).
- 9 אהרן ברק **שופט בחברה דמוקרטית** 284 (2004).
- 10 לעניין שתיקת המחוקק ראו זאב סגל **זכות העמידה בבית-המשפט הגבוה לצדק** 37-39 (1994).
- 11 ס' 15 (ג) לחוק-יסוד: השפיטה.
- 12 למעט תק' 5 בתקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, התשמ"ד-1984, המאפשרת דחייה בהיעדר עילה.
- 13 בנוסף, כוללת רשימת עילות הסף שפיתח בית המשפט גם את עילות השפיטות, הבשלות, ניקיון הכפיים, השיהוי ועוד. לפירוט בנושא ראו ברק-ארז, בעמ' 277; אלפרד ויתקון "הזכות המהותית במשפט המינהלי" **עיוני משפט** ט 5, 7 (1983).
- 14 יהושע שגב "דברים בזכותה של זכות העמידה המסורתית" **הפרקליט** מח 499, 504 (2006). פירוט ודוגמאות יובאו בהמשך.
- 15 פסק הדין הישראלי הראשון שדחה עתירה בהיעדר זכות עמידה ניתן, ככל הנראה, בפרשת בג"ץ 90/49 **נוחמובסקי נ' שר המשפטים**, פ"ד ג 4 (1949), שם ביקש העותר צו על תנאי כנגד העמדתו לדין של איסר בארי, ראש המודיעין הצבאי בקום המדינה, שהואשם בהריגתו של מאיר טוביאנסקי ואשר הוצא להורג כאשמת ריגול, ולאחר מכן נתבררה חפותו). בית המשפט דחה את העתירה, כיוון שהעותר לא קיבל ייפוי כוח מבארי, ולפיכך התעבר על ריב לא לו. אימוץ הדוקטרינה הבריטית בפסק הדין נעשה בקצרה ובלא הסברים מרחיקי לכת.
- 16 ראו, לדוגמה, בג"צ 77/49 **ברגמן נ' הממונה על מחוז ירושלים**, פ"ד ד 57, 58 (1950).

- 17 בג"ץ 1/49 **בזירנו נ' שר המשטרה**, פ"ד ב 80 (1949), שם דן השופט חשין ב"זכות שאינה כתובה עלי ספר, אך נובעת מזכותו הטבעית של כל אדם לחפש מקורות מחיה..." (אלא אם צוין אחרת, כל ההדגשות אינן במקור – א"ג). במילים אלו הרחיב למעשה השופט חשין את גישת העותרים לבית המשפט. ראו בנוסף בג"ץ 73/53 **קול העם נ' שר הפנים**, פ"ד ז 871 (1953).
- 18 בג"ץ 107/50 **אריאב נ' שר החינוך והתרבות**, פ"ד ה 523 (1950), שם נידונה עתירה של מנהל "הזרם הכללי" נגד העברת בית ספר מן הזרם שלו לזרם אחר. בית המשפט הכיר במעמדו לעתור, שכן תפקידו מנחה לקבוע בחוק, ועל כן החוק מעניק לו "מעמד מיוחד" לעתור בעניינים הקשורים בזרם.
- 19 בג"ץ 29/62 **כהן נ' שר הביטחון**, פ"ד טז 1023 (1962).
- 20 שם בעמ' 1028-1029: "האמנתו של כתב צבאי, השתתפותו בפגישות עם שלטונות הבטחון וקבלת ידיעות והסברות מהם. לפי טענתם הבלתי-נסתרת של המשיבים, לא בא כל ההסדר הזה אלא כדי לשמש את השלטון עצמו. נכון הדבר, גם העתון והעתונאים נהנים ממנו, שכן הוא מקל עליהם את מילוי תפקידם. אך לא לשם כך קיים ההסדר. המטרה היא, כפי ששמענו מפי המצהיר מטעם המשיבים, לתת לציבור הסברה, שתקל על הצבא את מילוי תפקידו, זאת, כמובן, ברוח ההנחיות, שהרשויות המוסמכות לכך במדינה קובעות לצבא. הסברה זו היא אחת המשימות, שכל צבא מודרני רואה בה צורך חיוני, ובידו לבחור בכלים ובצינורות המתאימים והמועילים ביותר לביצועה. עתון שנמצא בלתי-ראוי להיות שותף במשימה זו, אין בידו יסוד לקולנה. עתון כזה אינו מוגבל בשל כך בחופש הבעת דעתו. בשללו ממנו מקור ידיעות אין הצבא נוטל ממנו דבר, שהוא חייב ליתן לו ושזה זכאי לדרוש ממנו. על-כן אין לראות שהיתר, כאן פגיעה בזכות כלשהי העשויה לשמש בסיס להתערבותנו".
- 21 וראו גם בג"ץ 112/77 **פוגל נ' רשות השידור**, פ"ד לא(3) 662, 657 (1977).
- 22 עניין **אריאב**, בעמ' 532; בג"ץ 28/71 **התאחדות חברות לביטוח חיים בע"מ נ' שר האוצר**, פ"ד נו(1) 230 (1972) (להלן: "עניין התאחדות חברות הביטוח").
- 23 בג"צ 295/65 **אופנהיימר נ' שר הפנים והבריאות**, פ"ד כ(1) 309 (1966); בג"צ 160/58 **שניידר נ' מנהל רשות הפיתוח**, פ"ד יג 891 (1959).
- 24 ראו לדוגמה בג"ץ 348/70 **כפיר נ' המועצה הדתית של אשקלון**, פ"ד כה(1) 693, 685 (1971).
- 25 עניין **אריאב**
- 26 בג"צ 100/64 **מטעי עמק הארזים בע"מ נ' הממונה על מחוז ירושלים**, פ"ד יח(2) 278 (1964) (להלן: "עניין מטעי הארזים"). יש לציין כי במקרה זה דרישת העותרת לאכיפת החוק נגד הצד השלישי התבססה על טיעונים בדבר הצורך לשמור על שלטון החוק. לפיכך, וחרף אפיון פסק הדין בפסיקה כנחה המגדיר נזק עקיף (ראו לדוגמה בג"ץ 287/91 **קרנל, בע"מ נ' מינהלת מרכז השקעות**, פ"ד מו(2) 852, (1992) וכן עע"מ 8723/03 **עיריית הרצליה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, חוף השרון**, פ"ד נח(6) 736, 728 (2004). נכון יהיה לסווג את העתירה דווקא כאחת שנדחתה בשל היעדר ייחודיות. למקרה בו נדחתה עתירה לאכיפת החוק נגד צד שלישי שנבעה לנזק ייחודי אך עקיף שנגרם לעותרת, ראו בג"צ 99/67 **"דן" אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית נ' שר התחבורה**, פ"ד כא(1) 473 (1967), שם עתרה חברת "דן" נגד אישור הפעלת קווי מוניות שירות שהתחרו בקווי התחבורה הציבורית שאותם הפעילה.
- 27 עניין **התאחדות חברות הביטוח**, בעמ' 236-237.
- 28 עניין **כפיר**; בג"צ 160/58 **שניידר נ' מנהל רשות הפיתוח**, פ"ד יג 891 (1959).
- 29 יש לציין כי עתירות משלמי מיסים נתקלות לעיתים קרובות גם כבעיה בהצבעה על פגיעה **שאינה ייחודית**, בשל היותה משותפת לכלל משלמי המיסים ולא רק בכך שהיא עקיפה. אף שאין עוררין כי פעולת המיסוי פוגעת בכיסו של אדם, פגיעה זו נחשבת בפועל כעקיפה מדי מכדי להקים זכות עמידה.
- 30 בג"ץ 292/63 **גולדברג נ' עיריית ראשון לציון**, פ"ד יח(1) 453 (1964). לדוגמה נוספת ראו את דברי השופט לנדוי בעניין **כפיר**, בעמ' 690-691.
- 31 בג"ץ 40/70 **ישראל בקר נ' שר הבטחון** כד(1) 238 (1970).
- 32 שם, בעמ' 246.
- 33 שם, בעמ' 247.
- 34 בג"ץ 287/69 **מירון נ' שר העבודה**, פ"ד כד(1) 337 (1970).
- 35 שם, בעמ' 342-347.

- 36 עניין **כפיר**, בעמ' 693.
- 37 בפועל, לנדוי גם דחה את הטענה כניכול הוצאת הכספים הייתה בניגוד לסמכותה של המועצה הדתית לגופה.
- 38 עניין **כפיר**, בעמ' 693. עניין **נקר** בעמ' 245-246 ראו גם בג"ץ 119/80 **הכהן נ' ממשלת ישראל**, פ"ד לד(4) 281 (1980): "שלעצמי מוכן אני, כדרכי בקודש, למחול לו לעותר על חוסר מעמדו לפנינו, ובלבד שאגלה בעתירתו עילה המחייבת התערבותנו למען עשות צדק. עילה כזאת לא גיליתי בעתירה זו". כן ראו בג"ץ 26/76 **בר-שלום נ' מנהל מקרקעי ישראל**, פ"ד לא(1) 80-796 (1977).
- 39 ראו את פסק דינו של השופט כהן בעניין **התאחדות חכרות הביטוח**, בעמ' 238-239, או את דחיית העתירה על הסף בהיעדר עמידה מפי השופטים חיים כהן ואהרן ברק בעניין **הכהן** הנזכר.
- 40 ראו את דברי השופט כהן בעמ' 335 (בעניין **אופנהיימר** בעמ' 335): "מעודי לא הבנתי את הגירסה שלפיה רק חובה כלפי היחיד או כלפי חלק מן הציבור בלבד ניתנת להגשמה על פי עתירת היחיד, אך לא חובה כלפי הציבור כליו". כן ראו **דותן**, לעיל ה"ש 4, בעמ' 12-11.
- 41 בג"ץ 217/80 **סגל נ' שר הפנים**, פ"ד לד(4) 429 (1980); בג"ץ 1/81 **שירן נ' רשות השידור**, פ"ד לה(3) 365 (1981); בג"ץ 910/86 **רסלר נ' שר הביטחון**, פ"ד מב(2) 441 (1988).
- 42 ראו, לדוגמה, עניין **גלברט**, בעמ' 14.
- 43 בג"ץ 217/80 **סגל נ' שר הפנים**, פ"ד לד(4) 429 (1980).
- 44 למעשה, הציע השופט כהן היפוך של סדר פעולות בית המשפט שהיה מקובל באותה עת. במקום לבדוק תחילה אם לעותר קנויה זכות עמידה ואחר כך לצלול לפרטי העתירה, טען כהן כי יש ראשית כול לבחון מבחינה מהותית האם הוטלה על הרשות חובה, ורק אחר כך ראוי לפנות לשאלה האם יש לדון בסוגיית העמידה של העותר.
- 45 עניין **סגל**, בעמ' 433.
- 46 שם, בעמ' 446.
- 47 שם, פס' 16 לפסק דינו של השופט ברק.
- 48 אלפרד ויתקון "מי זכאי לפנות לבג"ץ" **דבר** 24.9.1980.
- 49 בג"ץ 1/81 **שירן נ' רשות השידור**, פ"ד לה(3) 365, 374 (1981).
- 50 בג"ץ 910/86 **רסלר נ' שר הביטחון**, פ"ד מב(2) 441 (1988).
- 51 שם, בעמ' 509-510.
- 52 שם, בעמ' 462.
- 53 שם, בעמ' 458, "דיני המעמד הם דינים הלכתיים. אין כל דבר בחוק-יסוד: השפיטה, המחייב אימוצה של הלכה זו או אחרת, או של גישה זו או אחרת בדיני המעמד. הן אלה הגורסים גישה 'מחמירה', והן אלה הגורסים גישה 'מרחיבה', אינם מבססים עצמם על לשונו של חוק-יסוד: השפיטה. שלא כמו בארצות-הברית, שבה דיני המעמד צמחו מפרשנותה של הוראה בחוקה, דיני המעמד אצלנו התפתחו ללא כל עיגון סטטוטורי. נהפוך הוא: על פניה, לשון החוק היא רחבה, והיא מסמיכה את בית המשפט הגבוה לצדק לדון, בין השאר, בכל הפרת חוק על ידי רשות שלטונית, יאה מעמד העותר אשר יאה".
- 54 בעניין **כפיר**, בעמ' 692.
- 55 ראו, למשל, בג"ץ 852/86 **אלוני נ' שר המשפטים**, פ"ד מא(2) 1 (1987).
- 56 ברק-ארז, בעמ' 288.
- 57 יצחק זמיר **הסמכות המינהלית**, כרך ג 2011 (2014).
- 58 ראו, לדוגמה, בג"ץ 962/07 **ליזן נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו, 1.4.2017), שבו נדחתה עתירתו של אורח כנגד הליכי השימוע לנשיא קצב בעודו מכהן, שכן קצב עצמו בחר שלא לעתור. כן ראו בג"ץ 4244/17 **הר שמש נ' מנהל רשות המיסים**, פס' 3 לפסק הדין (פורסם בנבו, 12.4.2018).

- 59 כך, לדוגמה, נדחתה בבג"ץ 2915/96 **הייקינד נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד (נ1) 818 (1996) עתירתו של פוליטיקאי אמריקאי נטול כל זיקה לישראל כנגד הימנעות המדינה מהעמדתו לדין של מחבל שהתגורר ברשות הפלסטינית.
- 60 ראו ברק-ארז, בעמ' 292.
- 61 בג"ץ 651/03 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה**, פ"ד (נ2) 62 (2003) (להלן: "**עניין האגודה לזכויות האזרח**"). במקרה זה טענה העותרת כי פסילת התשדירים היא פגיעה קשה בחופש הביטוי הפוליטי של המפלגות ובזכות הבחורים לצפות בשידוריהן. היועץ המשפטי לממשלה ביקש לדחות את העתירה בשל היעדר זכות עמידה, אך עמדתו נדחתה, בשל אופיו המיוחד של נושא הדיון. עוד הדגיש בית המשפט כי העותרת מייצגת גם את האינטרס הציבורי, ולא רק את האינטרס של הנפגעות הישירות (קרי, המפלגות אשר בחרו שלא לעתור). לדוגמות נוספות בענייני בחירות ראו עת"מ (מינהליים י-ם) 48037-04-13 **עשור נ' עיריית ירושלים** (פורסם בנבו, 20.8.2014); עת"מ (מינהליים י-ם) 30136-03-14 **עמותת צחור – צדק, חופש, חינוך, ורווחה בירושלים ע"ר נ' ראש עיריית ירושלים** (פורסם בנבו, 12.1.2015); עת"מ (מינהליים י-ם) 1754/09 **המרכז לפלורליזם יהודי – התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' מועצת עיריית ירושלים** (פורסם בנבו, 15.4.2010).
- 62 בג"ץ 3166/14 **גוטמן נ' היועץ המשפטי לממשלה** (פורסם בנבו, 28.12.2014).
- 63 לרשימת פסקי דין שבהם עשה בית המשפט שימוש בחריג במהלך השנים האחרונות ראו ברק-ארז, בעמ' 289-291, ובפרט שם, בה"ש 45.
- 64 בג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר**, פ"ד סג(2) 545 (2009).
- 65 בג"ץ 4244/17 **הר שמש נ' מנהל רשות המיסים** (4.12.2018).
- 66 שם, פס' 3 לפסק דינו של השופט סולברג.
- 67 שם, פס' 4 לפסק דינו של השופט סולברג. באותו יום, בפרשת בג"ץ 2940/18 **הס נ' הרמטכ"ל** (4.12.2018), נדחתה (מסעמים שונים) עתירתו של פעיל פוליטי כנגד יישום הוראות הפתיחה באש של צה"ל במסגרת ההתמודדות עם הפגנות תושבי רצועת עזה בקרבת הגבול עם ישראל. במסגרת פסק הדין הביע השופט סולברג בשנית, גם אם בדרך אגב, ספקות ביחס לזכות העמידה הקנויה לעותר. לפסיקה זו הצטרפו גם השופטים ארלון ושהם.
- 68 בג"ץ 8041/18 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה** (13.11.2018).
- 69 בג"ץ 1416/19 **הליכוד – תנועה לאומית ליברלית נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פס' 4 לפסק הדין (28.2.2019): "דין העתירות להידחות על הסף, דברים שנכתבו במסגרת דחיית עתירתו הקודמת של עו"ד פוקס על הסף, עודם שרירים וקיימים ותקפים: 'בית המשפט לא יעתר, דרך כלל, לעתירה ציבורית מקום שברקע העניין מצויים אדם או גוף אשר נפגעים באופן ישיר מנושא העתירה...' כך הוא מצב הדברים בענייננו, ואין עילה לחרוג מן הכלל. העמותה מתעברת על ריב לא לה; ועו"ד פוקס מחרה-מחזיק אחריה, כאשר הנפגע הישיר – ראש הממשלה – יכול לייצג את עניינו-שלו במישורו, טוב יותר מכל עותר אחר. אכן, ראש הממשלה היהוה אישיות ציבורית. יחד עם זאת, החלטת היועץ למשפטי לממשלה – אם להעמידו לדין אם לאו – נובעת בראש ובראשונה לו-עצמו, ככל אדם, גם אם בעקיפין נודעת לכך השלכה על הציבור הישראלי כולו..." לדוגמות נוספות מהעת האחרונה ראו בג"ץ 2723/19 **עמותת עיר עמים נ' מפקד מחוז ירושלים**, פס' 12 לפסק הדין (15.5.2019); בג"ץ 1724/18 **שמיר נ' שרת המשפטים**, פסק דינו של השופט שטיין (11.6.2019).
- 70 בג"ץ 3181/19 **הקליניקות המשפטיות, המרכז האקדמי "שערי מדע ומשפט" נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 15.5.2019) (החלטה בעניין תגובת המשיבים).
- 71 לדוגמה מהעת האחרונה ראו הצעת חוק-יסוד: השפיטה ותיקון – הגבלת זכות העמידה, פ/423/20.
- 72 לפירוש פסקי הדין השונים ראו את הנספח לנייר זה.
- 73 אלפרד ויתקון "מי זכאי לפגות לבג"ץ" **דבר** 24.9.1980.
- 74 שגב, בעמ' 518-520. לעומת זאת, לטענה שלפיה גם דוקטרינת זכות העמידה הקלאסית אינה שומרת על עקרון הפרדת הרשויות ראו Heather Elliot, "The Functions of Standing", 61 STAN. L. REV. 459 (2009).
- 75 עניין **סול**, פס' 13 לפסק דינו של השופט ברק.
- 76 **דותן עמ' 20**.
- 77 שם, בעמ' 37 ו-65.

- 78 בג"ץ 4491/13 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל** 39-40 (2014) "התופעה שבמסגרתה החלו חברי כנסת לפנות באופן תדיר לבתי המשפט כיעותרים ציבוריים, בהחלט מעוררת דאגה. זאת, על רקע ההנחה כי נבחר הציבור יכולים לנסות ולקדם את העניינים המועלים בעתירות הציבוריות באופן בלתי אמצעי, במסגרת הליך החקיקה או באמצעים אחרים הנתונים בידי חברי הכנסת. לא יהיה זה מופרך לטעון, כי עתירות ציבוריות של חברי כנסת מוגשות לעתים על חשבון דיון ציבורי מקיף בהליכים הפנים-פרלמנטריים, מה שגורר אחריו, לא אחת, פגיעה במעמדה של הכנסת."
- 79 John C. Reitz, "Standing to Raise Constitutional Issues" 50 Am. J. Comp. L. 437, 455-457 (2002)
- 80 שנג, בעמ' 527-524 ו-531-530.
- 81 שם, בעמ' 524-523; Lee A. Albert, "Standing to Challenge Administrative Action. An Inadequate Surrogate for Claim for Relief", 83 YALE L. J. 425, 493 (1974)
- 82 Antonin Scalia, "The Doctrine of Standing as an Essential Element of the Separation of Powers", Tom Zwart, "Comparing Tom Zwart ראו להרחבה בנושא (1983); 17 SUFFOLK U. L. REV. 881, 894-897 (1983); Standing Regimes from a Separation of Powers Perspective", 53 N. IRELAND LEGAL Q. 391 (2002)
- 83 ראו בדברי ההסבר להצעת חוק בתי המשפט לעניינים מינהליים, התש"ס-1999, בעמ' 2: "מצב דברים זה גם יוצר עומס רב ביותר על בית המשפט העליון, המשמש גם כבית משפט לערעורים פליליים ואזרחיים. עומס זה מכביד מאוד על עבודת בית המשפט העליון וגורם לכך שמשך הטיפול בהליכים שלפניו מתארך. במהלך השנים ננקטו פעולות שונות להקלת העומס המוטל על בית המשפט העליון, ובכלל זה – שינויים בסדרי הדיון, הגדלת מספר השופטים, וכן העברה של מקצת מסמכויותיו כנגד בתי משפט אחרים."
- 84 טובה צימוקי וגולד מורג, "לאחר פרישת דנציגר: מספר שופטי העליון צפוי לגדול" **ynet** (17.3.2017): "שופטים רבים בעליון אומרים בשיחות סגורות כי קשה ל-15 שופטים לעמוד בעומס הרכ – הצורך במתן החלטות כ-10,000 תיקים בשנה. 'מדובר ב'עבודות' של השופטים". וראו גם יואב דותן "יקדם בג"ץ ודילמות חוקתיות לגבי תפקידה של פרקליטות המדינה במסגרת ההתדינות כנגד", **משפט וממשל** ז 159, 161-163 (2004), וכפרט שם, בה"ש 5-3.
- 85 ראו עניין **הר שמש**, פס' 4 לפסק הדין, וכן Albert, בעמ' 489. חשש זה נחלש במידה מסוימת אך לא נעלם) עם התבססותם של ארגוני מגזר שלישי מנוסים ובעלי משאבים, שיש אף הטוענים כי ניסיונם העשיר מאפשר להם לנהל את ההליך בצורה טובה יותר מן הנפגע האינדיבידואלי.
- 86 עלי זלצברגר "הסמכות המכוננת בישראל שתי הערות אנב להערות אנב, או הזמנה לפתיחת הדיון מחדש" **משפט וממשל** ג 679-685 (1996).
- 87 רציונל שמה עמד בבסיס הרחבה דומה במכירתה של זכות העמידה – דיני הניזקין – שבהם פותח עם השנים ערוך התובענה הייצוגית למקרים שבהם הפגיעה האינדיבידואלית אינה מצדיקה הגשת תביעה, אך הפגיעה המצרפית משמעותית. לניתוח פונקציונאלי-כלכלי של הסוגיה, התומך בהרחבת זכות עמידה במקרי מדיניות מסוימים (וכן אם בחקיקה ובין אם בפסיקת בית המשפט) ראו Kenneth E. Scott, "Standing in the Supreme Court — A Functional Analysis", 86 HARV. L. REV. 645 (1973).
- 88 עניין **רסל**, בעמ' 466.
- 89 כך נפסק, לדוגמה, בעניין **מירון**.
- 90 ברק-ארו, בעמ' 286-287; Albert, בעמ' 492; Cass R. Sunstein, "Standing and the Privatization of Public Law", 88 COLUM. L. REV. 1432, 1473-1474 (1988)
- 91 להרחבה ולעיון בנוגע לזכות העמידה במשפט הציבורי הקונטיננטלי ראו: EUROPEAN PARLIAMENT'S DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, **STANDING UP FOR YOUR RIGHT(S) IN EUROPE: A COMPARATIVE STUDY ON LEGAL STANDING (LOCUS STANDI) BEFORE THE EU AND MEMBER STATES' COURTS**, 69-72 (2012) [להלן: "**מחקר האיחוד האירופי**"]. בפרט, ראו את האמור שם, בעמ' 69: "In each of the legal systems certain requirements for standing have to be met when bringing a claim. An actio popularis is in most of the legal systems completely unknown. In some of the legal systems, an actio popularis is possible in special cases"
- 92 U.S. Const. art. III, § 2. לפסיקה בנושא ראו Warth v. Seldin 422 U.S. 490, 498-502 (1975).
- 93 ראו Clapper v. Amnesty International, 568 U.S. 398, 405-407 (2013), שם נידונה עתירה כנגד חקיקה המסמיכה את שירותי המודיעין של ארצות הברית לצוות לשיחות של אזרחים ורים המתגוררים מחוץ למדינה, גם אם בני שיחם הם אזרחים אמריקאים. העותרים, שניהלו קשר תמידי עם זרים, שלטענתם צפויים היו להיות מטרוט להאזנה כאמור, טענו כי החוק פוגע בכרטיסיות שיחותיהם.

- 94 ראו *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*, 549 U.S. 497, 517, 522 (2007) (להלן: "עניין *Mass. v. EPA*"), שבה נידונה זכותה של מדינת מסצ'וסטס לעתור נגד רשות הגנת הסביבה האמריקאית, בדרישה כי זו תפעל כאמור בהוראות חוק אוויר נקי (42 U.S.C. § 7401) ותפקח על פליטת גזי חממה מרכבים חדשים המשווקים ברחבי ארצות הברית. טענת העותרת הייתה כי גזי החממה מאיצים את ההתחממות הגלובלית, שבתורה תביא לעלייה של פני מפלס הים, אשר תפגע באינטרסים הכלכליים של המדינה. העובדה שהעותרת ייצגה את האינטרסים של כל תושביה וקר, חרגה מתנאי הייחודיות לא מנעה מבית המשפט מלקבוע כי קנויה לה זכות העמידה, שכן הוראות החוק הנידון התיירו לה במפורש לקדם את העתירה.
- 95 ראו *Schlesinger v. Reservists Committee to Stop the War*, 418 U.S. 208, 217 (1974), שם נדחתה עתירה הטוענת כי שירותם של חברי קונגרס מכהנים בשירות מילואים בצבא ארצות הברית נוגד את הוראות החוקה. בית המשפט קבע כי העותרים אינם בעלי זכות עמידה, שכן הפגיעה שעליה הצביעו (שבישראל הייתה מכונה "פגיעה בשלטון החוק") משותפת להם ולכלל אזרחי המדינה.
- 96 ראו, לדוגמה, *FCC v. Sanders Brothers Radio Station*, 309 U.S. 470 (1940) (להלן: "עניין *Sanders Brothers*"), – עתירה של מנהל תחנת רדיו מקומית כנגד מתן רישיון למתחרה עסקי להקים תחנה נוספת באותו האזור. המדינה ניסתה לטעון כי חוק התקשורת דאז, שעל בסיסו הוגשה העתירה, אינו מאפשר לעתור על בסיס פגיעה באינטרס עסקי גרידא. עמדתה נדחתה, נוכח פרשנותו המרחיבה של בית המשפט את סעיפי החוק.
- 97 *Scripps-Howard Radio, Inc. v. FCC*, 316 U.S. 4 (1942). בדומה לעניין *Sanders Brothers*, גם פרשה זו עסקה בעתירת מנהל תחנת רדיו כנגד צעדים המיטיבים עם מתחרהו העסקי. העותר אף ניסה להציג עצמו כמי שמגן על האינטרס הציבורי. עמדתו התקבלה על ידי בית המשפט, אשר ציין (שם, בעמ' 15-14): "The Communications Act of 1934 did not create new private rights. The purpose of the Act was to protect the public interest in communications... private litigants [under §402(b)(2) of the Communications Act of 1934] have standing only as representatives of the public interest...". השוו את הדברים לנישה המקובלת כיום, כפי שזו באה לידי ביטוי בדברי בית המשפט בעניין *Clapper*, בעמ' 420 (המצטטים את דברי בית המשפט בעניין *Schlesinger*): "...the assumption that if respondents have no standing to sue, no one would have standing, is not a reason to find standing".
- 98 *Flast v. Cohen*, 392 U.S. 83, 122 (1968). עם זאת, הקפיד בית המשפט להבהיר כי פסיקתו מתייחסת רק לעתירות נגד הוצאות הנשענות על סמכות הממשל הפדרלי לנכות מיסים, כאמור בס' 811) לחוקת ארצות הברית (המכונה "סעיף המיסוי וההוצאות"). לאבחנה זו הייתה חשיבות רבה בהמשך, כפי שנראה להלן. כמה שנים אחר-כך, כשביקש בית המשפט לשוב ולצמצם את זכות העמידה של משלם מיסים גרידא, הוא נתלה באבחנה המצמצמת דלעיל כדי לתמוך בעמדתו.
- 99 *Massachusetts v. Mellon*, 262 U.S. 447 (1923) – עתירה של מדינת מסצ'וסטס כנגד הקצאות פדרליות מסוימות, בטענה כי הן נוגדות את סעיף החוקה המסדיר את מערכת היחסים בין הממשל הפדרלי ובין המדינות השונות באיחוד. בית המשפט קבע כי, הלכה למעשה, מבססת מדינת מסצ'וסטס את עתירתה על היותם של תושביה משלמי מיסים לממשל הפדרלי – עובדה אשר אינה מספיקה כדי להקים לה זכות עמידה. למעשה, זהו אחד מפסקי הדין הראשונים אשר דנו בדוקטרינת זכות העמידה בשיטת המשפט האמריקאית.
- 100 ראו, לדוגמה, את פרשת *Ass'n of Data Processing Serv. Orgs., Inc. v. Camp* 397 U.S. 150 (1970), שם הוכרה זכות העמידה של חברות לממכר מעבדי נתונים כנגד החלטה המאפשרת כניסת מתחרים לתחום, אף שלא הייתה להם כל זכות חוקית למנוע תחרות עסקית כאמור.
- 101 *Sierra Club v. Morton* 405 U.S. 727, 735 (1972) – עתירה של ארגון סביבה כנגד אישורה של תוכנית לפיתוח מתחם נופש בתחומי היער הלאומי סקוויה שבמדינת קליפורניה. כאמור, בית המשפט דחה את העתירה, בהיעדר הוכחת פגיעה אישית בארגון העותר. עם זאת, הוא הבהיר כי לו היה הארגון מראה כי זכותו האישית של אחד מן החברים בו צפויה הייתה להיפגע מצעדי הרשות, היה בכך כדי להכשירה.
- 102 כך נקבע בעניין *Warth v. Seldin*.
- 103 ראו, לדוגמה, *Lujan v. Defenders of Wildlife* 504 U.S. 555 (1992). להרחבה בנושא ראו, Eugene Kontorovich, "Posner's Pragmatic Justiciability Jurisprudence: The Triumph of Possibility over Probability", 86 U. Chi. L. Rev. 1117, 1122-1123 (2019).

- 104 (1974) 418 U.S. 166, 179. *United States v. Richardson*. במקרה זה טען העותר כי מתן חיסיון לתקציב הארגון נוגד את הוראות ס' 191 לחוקה האמריקאית. בית המשפט התייחס לפרשת *Flast v. Cohen*, וקבע כי מתן זכות עמידה למשלם מיסים יונבל אך ורק לעתירות נגד הקצאות כספים הנשענות על ס' 181 לחוקה. כן ראו את פרשת *Hein v. Freedom From Religion Found.*, 551 U.S. 587, 596–597 (2007) – עתירה נגד הקמתה של "מחלקת יוזמות מבוססות דת ויוזמות קהילה" במשרד הנשיא, שקיומה מפר לטענת העותרים את עקרון הפרדת דת ומדינה. בית המשפט קבע כי לעותרים, אשר ביססו את עתירתם על היותם משלמי מיסים, לא קנויה זכות עמידה, וציין מפורשות כי הלכת *Flast v. Cohen* היא חריג מצומצם, הנוגע להוצאות הקונגרס ולא לאלו של הרשות המבצעת (במקרה זה, בית הנשיא). יש לציין כי השופט *Scalia*, בדעת מיעוט, אף הרחיק לכת וקרא לבטל לחלוטין את הלכת *Flast v. Cohen*. בהמשך, בפרשת *DaimlerChrysler Corp. v. Cuno*, 547 U.S. 332 (2006), הרחיב בית המשפט את קביעותיו בנושא מעתירות משלמי מיסים ברמה הפדרלית לעתירות דומות ברמת מדינות ארצות-הברית. לפרטים נוספים ראו *Kontorovich*, לעיל הי"ש 103, בעמ' 1127-1128.
- 105 ראו, לדוגמה, *Gill v. Whitford*, 585 U.S. (2018), שם עתרו מספר פעילים דמוקרטים כנגד תוכנית החלוקה מחדש של מפת המחוזות בוויסקונסין – יוזמה של הנהגת המדינה הרפובליקנית – בטענה כי הפרקטיקה נועדה למקסם את כוח ההצבעה של אוכלוסיית המצביעים הרפובליקנים במדינה במהלך הבחירות, המבוססות על חלוקת המדינה למחוזות (מנהג המכונה בארה"ב "Gerrymandering"). בכך, טענו העותרים, פוגע השלטון בזכויות ההצבעה החוקתיות שלהם (שכן הוא מפחית מהשפעת קולותיהם של הדמוקרטים במדינה). בית המשפט דחה פה אחד את העתירה בהיעדר זכות עמידה, וקבע כי לא התבססה על פגיעה אישית ויחודית במי מן העותרים, אלא על פגיעה המשותפת לכלל ציבור המצביעים הדמוקרטים במדינה.
- 106 עניין *Mass. v. EPA*, בעמ' 516-517.
- 107 *Truth About Motorways Pty. Ltd. v. Macquarie Infrastructure Investment Management Ltd* [2000] HCA 11.
- 108 ס' 115 לחוק החלטות מינהליות (ביקורת שיפוטית), אוסטרליה (*Administrative Decisions (Judicial Review) Act 1977 (Cth)*) (להלן: "חוק הביקורת השיפוטית על החלטות מינהליות").
- 109 לפרטים נוספים ראו *QUEENSLAND PUBLIC INTEREST LAW CLEARING HOUSE INCORPORATED, "STANDING IN PUBLIC INTEREST CASES"* ו-8-5 *JUSHUA D. WILSON AND MICHAEL MCKITERICK, LOCUS STANDI IN AUSTRALIA — A REVIEW OF THE PRINCIPAL AUTHORITIES AND WHERE IT IS ALL GOING* 6-7 (2010).
- 110 שם, בעמ' 11: "When determining whether a person is aggrieved [under the Administrative Decisions (Judicial Review) Act 1977 (Cth)], the courts have referred, at least as a starting point, to the 'special interest' test under the common law. In other words, when applying [the law], the courts have asked whether the applicant has suffered a grievance as a result of the decision complained of beyond that which he or she would suffer as an ordinary member of the public". ראו גם את פסיקת בית המשפט בנושא *Australian Conservation Foundation Inc. v. Minister for Resources* (1989) 19 ALD 70. (להלן: "עניין *ACF* השני").
- 111 *Australian Conservation Foundation Inc. v. Commonwealth* (1980) 146 CLR 493 (להלן: "עניין *ACF*") – שם לא הוכרה זכות העמידה של ארגון איכות הסביבה לעתור כנגד אישורה של תוכנית פיתוח תיירותית, אשר לטענת אנשי הארגון לא הביאה בחשבון השפעות סביבתיות.
- 112 שם, בעמ' 526.
- 113 יציין כי גם המחוקק בחר בידעין שלא לשנות את לשון המבחן ואת תנאיו, חרף הצעות חוזרות ונשנות לעשות כן. ראו *WILSON AND MCKITERICK*, בעמ' 14-15, 21-20 ו-24; *QUEENSLAND PUBLIC INTEREST LAW CLEARING HOUSE INCORPORATED*, בעמ' 19.

- 114 ראו, לדוגמה, [2014] HCA 50 Argos Pty. Ltd. v. Minister for the Environment and Sustainable Development, שם נקבע כי החלטת הרשות לאשר הקמת אזור מסחרי מתחרה בסמוך לעסקי העותרים מהווה פגיעה באינטרס מיוחד שלהם (במקרה זה – אינטרס עסקי) ולפיכך מקימה זכות עמידה כאמור בחוק הביקורת השיפוטית על החלטות מינהליות. המקרה הגיע לפתחו של בית המשפט הגבוה לאחר שהערכאות של מטה לא הכירו במעמדם של העותרים. להבדיל, במ' קרים אחרים אימצו הערכאות האוסטרליות הנמוכות במדינה (ובפרט בית המשפט הפדרלי) דווקא גישה ליברלית יחסית למבני זכות העמידה. הפסיקות בסוגיה זו אינן חד-משמעיות, אך בכל מקרה נראה כי גם המגמות המקלות אינן זונחות את תנאי המבחן המסורתי לחלוטין, ומקפידות שלא לסלול את הדרך לעתירות ציבוריות של גורמים שכלל אינם מושפעים מפעולות הרשות. ראו לעניין זה Wilson and McKitterick, בעמ' 20-16; Queensland Public Interest Law Clearing House, INCORPORATED, בעמ' 17-19. דוגמה טובה למגמה ניתן למצוא בעניין ACF השני, שבו עתר נגד מתן אישור לייצוא שבבי עץ מיערות לאומיים אותו ארגון אשר עמד מאחורי העתירה בעניין ACF. בעוד עתירתו הראשונה של הארגון נדחתה על ידי בית המשפט הגבוה בהיעדר זכות עמידה, עתירתו החדשה לפני בית המשפט הפדרלי דווקא נשמעה, נוכח הקביעה כי לא רגון קנויה זכות העמידה כגורם בעל אינטרס מיוחד ביחס ליערות הספציפיים הצפויים להיפגע מצעדי המדינה. כלומר, בעוד בית המשפט העניק לארגון מגזר שלישי זכות לטעון לפניו, הוא המשיך והקפיד על המסגרת הקיימת המחייבת כי העותר יוכר כנפגע.
- 115 Thorson v. Attorney General of Canada, [1975] 1 S.C.R. 138, 150.
- 116 MaclReith v. Hart, [1908] S.C.R. 657.
- 117 שם, בעמ' 663-664.
- 118 Smith v. The Attorney General of Ontario, [1924] S.C.R. 331, 337-338.
- 119 עניין Thorson, בעמ' 161.
- 120 Nova Scotia Board of Censors v. McNeil, [1976] 2 S.C.R. 265, 269-270 – עתירתו של עורך עיתון כנגד חוקתיותה של חקיקה המסדירה צנזורת סרטים. בית המשפט קבע כי גם במידה שקבוצה מסוימת באוכלוסייה היא מושאה הישיר של לשון החוק, אין משמעות הדבר שאותה קבוצה היא היחידה המושפעת משאלת תקפות החוק. כך, במקרה הנידון הנפגעים המיידיים מן החוק ומן הקנסות שנקבעו בו היו בעלי בתי הקולנוע ועובדיו, אך כיוון שאלו לא ייצגו בהכרח את האינטרס הציבורי, ניתנה לעותר זכות עמידה.
- 121 Minister of Justice (Can.) v. Borowski, [1981] 2 S.C.R. 575, 596-598 – עתירה כנגד סעיפים בקוד העונשין הקנדי שהתירו, במקרים מסוימים, ביצוע הפלות. בית המשפט בחר בחינה ריאלית של ההקשר החקיקתי, וקבע כי אף שהעותר כלל לא מושפע מן החקיקה, אף אחד מחברי הקבוצות המושפעות לא צפוי לעתור כנגד חוקיותה, ולכן יש להכיר בזכות העמידה של העותר הציבורי, אם יעמוד בשלושת התנאים המצטברים.
- 122 Finlay v. Canada (Minister of Finance), [1986] 2 S.C.R. 607, par. 31-32.
- 123 ראו, לדוגמה, [1992] 1 Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration), S.C.R. 236, שם נדחתה עתירת איגוד חברי כנסיות כנגד סעיפים לחוק ההגירה בקביעה שמבקשי המקלט המושפעים מן התיקון יכולים לעתור בעצמם. לניתוח פסק הדין ראו Jane Bailey, "Reopening Law's Gate: Public Interest Standing and Access to Justice", 44 U.B.C. L. Rev. 255, 262-286 (2011).
- 124 Canada (Attorney General) v. Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society, 2012 SCC 45 ולהלן: "פרשת SWUAV". פטיקה זו התבססה במידה רבה על הקלה קודמת במבחני זכות העמידה, בפרשת Chaoulli v. Quebec (Attorney General) 2005 SCC 35, אולם באותו מקרה נאמרו הדברים בדרך אגב, עובדה שהוכילה ליישום חלקי ולא עקבי בערכאות הנמוכות. ראו Bailey, בעמ' 271-275.
- 125 ראו, כדוגמה עדכנית, 2018 SCC 2, Delta Air Lines Inc. v. Lukács.
- 126 Ian Loveland, CONSTITUTIONAL LAW, ADMINISTRATIVE LAW, AND HUMAN RIGHTS: A CRITICAL INTRODUCTION 543-544 (5th edition, 2009). ראוי להדגיש – טיב המבחנים לא היה קשור בזהות הנתבע (בין אם הוא אדם פרטי ובין אם הוא גוף ציבורי), אלא בסוג הבקשה שהופנתה לבית המשפט.

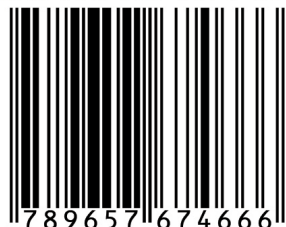
- 127 Ch 109 [1903] *Boyce v Paddington Borough Council*, שבה טען העותר כי המועצה המקומית הקימה שלט שלא כחוק בכניסה הסמוכה למקום מגוריו והשלט נועד למנוע מן העותר זיקת הנאה לאור שמש – דבר שהיה מונע את פיתוח המבנה הציבורי. ראו, לציון כי גם פטיקה זו יושמה בהמשך באופן לא אחיד, ובעוד במקרים מסוימים דבק בית המשפט במבחן *Boyce* (ראו, לדוגמה, *AC 435 [1978] Gouriet v. Union of Post Office Workers*), במקרים אחרים נראה היה כי הוא מסתכן עם הענקת הסעדים האמורים גם כמסגרת עתירות ציבוריות כמהותן; ראו, לדוגמה, את דברי הלורד Denning בפרשת *AG [ex Blackburn v. AG [1971] 2 All ER 1380, 1383, CA*, וכן את דבריו בפרשת *AG [ex el McWhirter v. Independent Broadcasting Authority [1973] QB 629, 649, CA*, שם, חרף דחיית העתירה, ציין הלורד בדרך אנכי כי כאשר רשות ציבורית עוברת על החוק באופן שפוגע באילפי אזרחים, יש להעניק לכל נפגע זכות עמידה, כמוצא אחרון.
- 128 LGR 129 (1957) *R v. Thames Magistrates' Court, ex p Greenbaum*, עתירה של אזרח נגד הטבה שנתנה למת-חרוה העסקי. הלורד Denning הכיר באפשרות להכיר בזכות העמידה של מי שאינו הנפגע הישיר, אם בית המשפט מוצא כי הדבר ייטיב עם אינטרס הציבור.
- 129 All ER 460, 463 [1970] *R v. Hereford Corpn, ex p Harrower*.
- 130 Loveland, בעמ' 550-551.
- 131 *R v. Greater London Council, ex p Blackburn [1976] 1 WLR 550, CA*, שבה נידונה עתירה וזה במהותה לעניין **McWhirter**. בעוד שבאותה פרשה, שבה ביקש העותר צו מניעה, הכיר הלורד Denning באפשרות של עתירה ציבורית כמוצא אחרון במקרה של פגיעה רחבת היקף, כעת הספיק היות העותר משלם מיסים כדי שיקבל זכות עמידה, וזאת כיוון שהסעד שנתבקש היה צו אל תעשה.
- 132 AC 617 [1982] *IRC v National Federation of Self Employed and Small Businesses*.
- 133 שם, בעמ' 12.
- 134 מחקר האיחוד האירופי, בעמ' 60-63.
- 135 שם, בעמ' 65-67.
- 136 ראו, לדוגמה, את דברי השופט Schieman בבית המשפט לערעורים בפרשת *R v. Secretary of State of the Environment, ex p Rose Theatre Trust [1990] 1 QB 504*: "...the law does not see it as a function of the courts to be there for every individual who is interested in having the legality of an administrative action litigated..."
- 137 כיוון שחקיקת ה-*Human Rights Act* אימצה את האמנה, הלכה למעשה, לתוך המשפט המקובל, קיימת שאלה בדבר היחס שבין זכות העמידה המצומצמת מכוח סעיף 34 לאמנה ובין זכות העמידה הרחבה יותר המוגדרת ב-*Senior Courts Act*. בפרט, אין זה ברור האם הוראות האמנה בנושא אמנה מהוות הסדר שלילי המונע מזכאי עמידה לפי המבחן האנגלי להגיש עתירות על פגיעה בזכויותיהן המנויות באמנה. למידע נוסף ראו מחקר האיחוד האירופי, בעמ' 63. חשוב להדגיש כי בכל הנוגע לזכות העמידה בפני בית הדין האירופי לצדק ("ECJ") דורש בית הדין האירופי לצדק זכות עמידה דווקנית ומחמירה במיוחד של אזרחי המדינות החברות באיחוד. הזכות מוסדרת בסעיף 263 לאמנה בדבר פעילות האיחוד האירופי ("אמנת רומא"). סעיף זה קובע כי אדם ראשי לעתור בפני בית הדין כנגד פעולה שהוא מושא הישיר או ישו לו עניין אישי וישיר לגביה, וכן כנגד רגולציה שבה יש לו עניין ישיר ובית הדין אימץ פרשנות מצמצמת ביותר להוראותיה, וציון כי זכות העמידה של עותר נגד החלטה שלטונית תוכר רק אם נפגעה זכות משפטית המוקנית לו, וזאת באופן אישי וישיר. עוד הבהיר בית הדין כי במקום שבו לא הצביע העותר על פגיעה ייחודית לו וכלומר, מקום שהוא חולק את הפגיעה עם הציבור בכללותו לא קמה לו זכות העמידה. ראו *Case C-456/13 P, ECLI:EU:C:2015:284, T & L Sugars Ltd. and Others v Commission*, [63].
- 138 ראו גם תיאור באתר משרד המשפטים של גרמניה, בקישור: www.gesetze-im-internet.de/englisch_vwgo/englisch_vwgo.html
- 139 Ralph Alexander Lorz, "STANDING TO RAISE CONSTITUTIONAL ISSUES IN GERMANY" IN *STANDING TO RAISE CONSTITUTIONAL ISSUES: COMPARATIVE PERSPECTIVES*, 163, 167 (Richard S. Kay ed., 2002).
- 140 EUROPEAN PARLIAMENT'S DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, *STANDING UP FOR YOUR RIGHT(S) IN EUROPE: A COMPARATIVE STUDY ON LEGAL STANDING (LOCUS STANDI) BEFORE THE EU AND MEMBER STATES' COURTS*, Annex IV — Country Reports 134-135, 138-139 (2012).
- 141 זמיר, בעמ' 2011.

- 142 הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון – הגבלת זכות העמידה), פ/4123/20.
- 143 ראו אהרן ברק, "זכות הגישה למערכת השיפוטית" **מבחר כתבים** כרך ג – עיונים חוקתיים 31 (2017).
- 144 תקנות בתי הדין לעניינים מינהלים (סדרי הדין) תשס"א-2000 (להלן: **"תקנות סדר הדין בבתי המשפט לעניינים מינהליים"**).
- 145 תקנה מקבילה דרושה **בתקנות סדר הדין בבתי המשפט לעניינים מינהליים**.
- 146 עניין **גלברט**, בעמ' 573.

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.

ISBN 978-965-7674-66-6



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 077-318-2028

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il