

נובמבר 2024

מושב החורף נפתח בסערה של צעדים לקידום מואץ של המהלכים להחלשת

הדמוקרטיה

סקירה מספר 6: 27.10-27.11.2024

עו"ד ענת טהון אשכנזי ועו"ד דפני בנבניסטי

מושב החורף של הכנסת נפתח בקידום מואץ מצד הקואליציה של מהלכים הפוגעים בליבת הדמוקרטיה הישראלית. בתקופה זו ניכרת החרפה בדרך פעולתה של הקואליציה, ששבה לקדם את מטרות הליבה של "הרפורמה המשפטית" כהגדרתה, בריש גלי במגוון אפיקים ובאינטנסיביות הולכת וגוברת. רבים מן הצעדים שהקואליציה מקדמת עתה – בחקיקה, בהחלטות ממשלה ובאיומי הפיטורים – הם כאלה שנציגיה כבר ניסו או שקלו לקדם בעבר, אך הם נבלמו בשל המחאה הציבורית והמלחמה שפרצה ב-7 באוקטובר.

לצד המהלכים המקודמים, גם ברמה ההצהרתית ניכרת החרפה משמעותית של הכרזות הקואליציה לקידום הצעדים להחלשת הדמוקרטיה. כך, שר המשפטים קרא לחברי הקואליציה לשוב ולתמוך במהלכים שהוא הוביל בשנת 2023, ושר התקשורת טען בוועדת השרים לענייני חקיקה כי "אנחנו נבחרו ציבור, אנחנו גם יכולים לשנות את המשטר אם נרצה". בנוסף, מתרבים האיומים הפומביים מצד גורמים בממשלה – כולל מצד ראש הממשלה עצמו – לצעדים שיובילו למשבר חוקתי מול רשויות השלטון האחרות.

במוקד אירועי החודש האחרון:

מאמצים להחלשת הייעוץ המשפטי – ניכרת עליית מדרגה במתקפות כנגד היועצת המשפטית לממשלה, ואף התרבו הדיווחים על הניסיון לקדם את פיטוריה. במקביל, הממשלה העבירה החלטה שתביא לפרישתם המיידית (עד סוף שנת 2024) של יועצים משפטיים במשרדי הממשלה בצעד אשר העיתוי שלו מעורר חשד שנועד לפגוע בעצמאות הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה. ברקע, נזכיר כי על שולחן הכנסת מונחות מספר הצעות חוק למינוי פוליטי של היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה.

הימנעות ממינוי נשיא קבוע לבית המשפט העליון וניסיון השתלטות על הוועדה לבחירת שופטים – ישיבת הוועדה לבחירת שופטים, שהתקיימה ב-28 בנובמבר 2024, הסתיימה גם היא ללא מינוי נשיא בית המשפט העליון, למרות פסק דינו הברור של בג"ץ בנושא. ברקע לישיבה שהתקיימה, שורת מהלכים לדחיית מינוי הנשיא, ובהם דרישת שר המשפטים לשדר את הדיון על אף שהדבר מנוגד לכללי הוועדה, לצד כוונת השר להביא לבחירת השופט סולברג כמשנה לנשיא, עובדה אשר עלולה להדיח את השופט עמית מתפקידו כממלא מקום, ככל שהוא לא ייבחר לנשיא. במקביל אף הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק הקובעת כי מינוי נשיא בית המשפט העליון ידרוש רוב של שבעה מחברי הוועדה לבחירת שופטים (ולא חמישה חברים כפי שנדרש בעת הנוכחית). בנוסף, דווח כי הקואליציה מתכוונת להמשיך ולקדם את הצעת החוק להשתלטות של הקואליציה על הוועדה לבחירת שופטים, שנבלמה בשל המחאה הציבורית. הצעה זו מונחת על שולחן הכנסת לקריאה שניה ושלישית ויכולה לעבור בכנסת בתוך יום הצבעות אחד.

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגריר לשעבר שלי מרדוד

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבילה, קנדה

אן אפלבוואם, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנו, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשטיס, גרמניה

ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט טטנר, ארה"ב

פרופ' אדווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי [אסין] פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איתי אטר

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן ווסמן [אורח]

פרופ' עמית כהן

מר תומר לוטן [אורח]

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטעמן

פרופ' בני פורת

פרופ' מרדכי קרמיניצ

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ [1920-2021]

התערבות בעבודת המשטרה ודרישה מראש הממשלה לבחון מחדש את כהונתו של השר לביטחון לאומי – תהליכי הפוליטיזציה במשטרה הגיעו לשיא עם הודעת מפכ"ל המשטרה על הדחתו המעשית של היועץ המשפטי למשטרה, מהלך שנבלם בסופו של יום על ידי היועצת המשפטית לממשלה. בהמשך לכך, כחלק מעתירה לבג"ץ להעביר את השר לביטחון לאומי מתפקידו, היועצת המשפטית לממשלה ביקשה מראש הממשלה לגבש עמדתו לעתירה ובמסגרת זו ייעצה לבחון מחדש את כהונת השר לביטחון לאומי בשל המידע המעודכן באשר לפגיעתו המתמשכת בעצמאות המשטרה ובשלטון החוק (היועמשת אף הציעה לפנות לשר לבטחון לאומי עם המידע החדש ולבקש התייחסותו, בטרם יגבש ראש הממשלה את עמדתו).

שינויים בדיני בחירות ופגיעה באופוזיציה הפרלמנטרית ובייצוג הפוליטי של החברה הערבית בכנסת – קידום הצעת חוק שמבקשת להרחיב את העילות למניעת השתתפות בבחירות, הצעה אשר פוגעת באופן בלתי מידתי בזכות החוקתית לבחור ולהיבחר, בעיקר בקרב המיעוט הערבי. שינוי דיני הבחירות והשתתפות האופוזיציה הפרלמנטרית זוהו במחקר האקדמי כצעד משמעותי בתהליך של נסיגה דמוקרטית.¹

הגברת המאמצים להשתלטות פוליטית על שוק התקשורת – הקואליציה מקדמת מספר מהלכים שיפגעו בחופש הביטוי והעיתונות, וכן פועלת לפגיעה בתאגיד השידור הציבורי ואף לקדם את הפרטתו באופן אשר יגרום לשינוי יסודי של מפת התקשורת הישראלית.²

¹ ראו, לדוגמא: Kim Lane Scheppele, *Autocratic Legalism*, 85 U. CHI. L. REV. 545 (2018); Stephen Haggard and Robert Kaufman, *The Anatomy of Democratic Backsliding*, 32(4) J. DEMOCRACY 27 (2021).

² מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), עו"ד מאיר לוין, אל סגן ראש הממשלה ושר המשפטים, ח"כ יריב לוין, בנושא "הצעת חוק הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי, התשפ"ג-2022, מסי' פ/176 של חברת הכנסת טלי גוטליב" (24.11.2024).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

טבלה מסכמת: עיקרי הצעדים שהממשלה והקואליציה קידמו – 27.11.2024
27.10.2024

מהות הפגיעה	מהלך	ביטוי בשטח	סטטוס
פגיעה בעצמאות מערכת המשפט	הצהרות על קידום עיקרי "הרפורמה המשפטית" מחודש ינואר 2023	שר המשפטים וחברי קואליציה נוספים קראו לשוב ולקדם מהלכים לשינוי הרכב בית המשפט העליון והחלשת מערך הייעוץ המשפטי לממשלה. שר התקשורת אף קרא "לבטל את בג"ץ" ולהקים ערכאה משפטית חדשה שסמכויותיה יקבעו על ידי הכנסת.	החוק להשתלטות הקואליציה על הוועדה לבחירת שופטים מונח על שולחן הכנסת לקריאה השנייה והשלישית ויכול לעבור בכנסת בתוך יום הצבעות אחד.
	מהלכים להימנע מבחירת נשיא לבית המשפט העליון	שר המשפטים גורר רגליים בכינוס הוועדה לבחירת שופטים, ודורש לשדרה ללא סמכות ומבקש לקדם רק את בחירתו של משנה לנשיא, באופן אשר עלול להוביל להדחת השופט עמית מהתפקיד, ככל שמועמדותו לנשיא לא תקודם.	ישיבת הוועדה לבחירת שופטים ביום 28.11.2024 הסתיימה ללא מינוי נשיא באופן אשר עלול להוות הפרה של פסק הדין של בג"ץ.
	הנחת הצעת חוק שתקבע כי נשיא בית המשפט העליון ימונה ברוב מיוחד של שבעה מחברי הוועדה לבחירת שופטים (ולא ברוב רגיל)	הנחת הצעת חוק שתקבע כי נשיא בית המשפט העליון ימונה ברוב מיוחד של שבעה מחברי הוועדה לבחירת שופטים (ולא ברוב רגיל)	הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת
	פגיעה בתקציב מערכת המשפט	שר המשפטים ביטל תקני שיפוט שאינם מאוישים, חרף הסכמות בין משרד האוצר להנהלת בתי המשפט ובאופן אשר יטיל עומס רב עוד יותר על מערכת המשפט העמוסה לעייפה ממילא.	
	החלשת לשכת עורכי הדין	קידום הצעת חוק שמגבילה את סמכות לשכת עורכי הדין להטיל דמי חבר על עורכי דין וכן מגבילה את יכולתה לעשות שימוש בדמי החבר ובאגרות.	הצעת החוק אושרה בוועדה לקריאה הראשונה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מהות הפגיעה	מהלך	ביטוי בשטח	סטטוס
פגיעה בשלטון החוק	מתקפות כנגד היועצת המשפטית לממשלה	מתקפות חוזרות ונשנות כנגד היועצת המשפטית לממשלה, כולל בקשת ראש הממשלה משר המשפטים "לפתור" את הבעיה שמציבה היועצת המשפטית ודיווחים על שרים המקדמים את פיטורי היועצת.	
	קציבת כהונת היועצים המשפטיים לממשלה	הממשלה קבעה כי יועצים משפטיים במשרדי ממשלה שמכהנים תקופה ארוכה משבע שנים יסיימו את תפקידם בתוך 90 ימים (מימוש החלטה שהתקבלה כבר בשנת 2009 שביצועה המידי מעורר חשד ביחס למוטיבציה המניעה את עיתוי המהלך).	ההחלטה התקבלה
	ניסיון להימנע מהקמת ועדת חקירה ממלכתית	כוונה לקדם הצעת חוק שתביא להקמת ועדת חקירה פוליטית שתמנה הכנסת.	ההצעה טרם הונחה על שולחן הכנסת
	הרחבת מוסד החסינות לחברי הכנסת	קידום הצעת חוק המשנה את דיני החסינות וקובעת כי לא יתקיים שום הליך משפטי נגד חבר כנסת, אלא אם הכנסת – ברוב של 90 חבריה – קבעה כי פעולות חבר הכנסת לא נעשו לשם מילוי תפקידו. הייעוץ המשפטי לממשלה הבהיר כי ההצעה תהפוך את מוסד החסינות ל"עיר מקלט" לחברי כנסת.	הצעת החוק אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה
	דרך מינוי נציב שירות המדינה	הוגשה עתירה לבג"ץ כנגד החלטת הממשלה לשנות את דרך מינוי הנציב, ואז הממשלה החליטה כי דרך מינוי הנציב הבא תהיה זהה לדרך מינוי הנציב הקודם בניגוד לעמדת היועצת המשפטית לממשלה (ככל שלא יתקיים פיקוח על הוועדה).	בג"ץ אישר לעותרים להגיש עתירה מתוקנת לנוכח החלטת הממשלה החדשה.
	סבסוד מעונות היום לבני ישיבות חייבי גיוס	קידום הצעת חוק שמציעה לתת קדימות בסבסוד מעונות יום לחייבים בגיוס שאינם מתגייסים.	ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה לקדם את הצעת החוק

מהות הפגיעה	מהלך	ביטוי בשטח	סטטוס
	קידום הצעת חוק למתן סמכות לבתי דין דתיים להכריע בסכסוכים אזרחיים	הצעת החוק תביא לפגיעה משמעותית בשלטון החוק ובעקרון אחדות המשפט כאשר לכל אזרח תהיה אפשרות לדון בנושאים שונים בבית משפט על פי דתו. כמו כן ההצעה עלולה לכפות הסכמה על צדדים שאין להם את דרגות החופש להתנגד לדיון בבית הדין הדתי.	הדיון הוחזר לוועדת חוקה וצפוי דיון הכנה לקריאה הראשונה
פגיעה בזכות להיבחר	הצעת חוק להרחבת אחת העילות למניעת השתתפות בבחירות	הצעה לתיקון חוק יסוד: הכנסת שמבקשת להרחיב את העילות למניעת השתתפות בבחירות, בדרך הפוגעת בעיקר במיעוט הערבי.	הצעת החוק אושרה בקריאה טרומית
פוליטיזציה של גופי הביטחון ואכיפת החוק ופגיעה בזכויות יסוד	התערבות השר לביטחון לאומי בעבודת המשטרה	היועצת המשפטית לממשלה דרשה מראש הממשלה לקבל החלטה בעניין המשך כהונת השר לביטחון לאומי, בשל התערבותו החוזרת ונשנית בהפעלת הכוח המשטירי; השימוש הפסול מצדו בסמכות המינוי וסיום הכהונה כדי להתערב בפעילות המשטרה; והניסיון להרתיע גורמי אכיפת חוק ושופטים.	טרם ניתנה החלטת ראש הממשלה. מתנהלות עתירות לבג"ץ בנושא.
	ניסיון לפוליטיזציה של הצבא וגופי הביטחון	שר הביטחון הודיע כי יפסיק לאשר את השימוש בצווי מעצר מנהליים רק נגד מתנחלים, באופן הפוגע בעקרון השוויון וביכולת האפקטיבית להבטיח בטחון באותם מקרים חריגים שזהו האמצעי היחיד היעיל.	
		קריאות גוברות לפטר את ראש השב"כ, על פי פרסומים, בין היתר על רקע סירובו השב"כ לספק לראש הממשלה חוות דעת שתאפשר לו להימנע מלהתייצב לעדותו במשפט.	
	ניסיון להדיח את היועץ המשפטי של המשטרה מתפקידו	המפכ"ל הורה על העברת היועץ המשפטי למשטרה מתפקידו בניגוד לרצונו. המפכ"ל השהה החלטתו לאור דרישת היועצת המשפטית לממשלה להימנע מקידום המהלך בהיעדר הליך תקין להדחה.	מפכ"ל המשטרה הודיע כי ביטל את המהלך.

מהות הפגיעה	מהלך	ביטוי בשטח	סטטוס
פגיעה בחופש הביטוי וההפגנה והתערבות ממשלתית גוברת בשוק התקשורת	אישור חוק שמצמצם את חופש הביטוי במערכת החינוך	אישור חוק שמסמיך את שר החינוך ומנכ"ל משרדו לשלול תקציבים ממוסדות לימוד תיכוניים באופן כמעט שרירותי, "אם הוכח להנחת דעת[ם]" כי במוסד מתקיימים גילויי הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור.	החוק עבר בקריאה השנייה והשלישית
	מהלכים לפגיעה בתאגיד השידור הציבורי	קידום הצעת חוק להסמכת הממשלה לאשר את התקציב השנתי של תאגיד השידור הציבורי ואף לשנותו או לקצצו.	הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה הראשונה
		קידום הצעת חוק להפרטת תאגיד השידור הציבורי.	הצעת החוק אושרה בקריאה הטרונית
	תיקונים לחוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה	הכנסת אישרה תיקון שמחמיר את חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה בדרך של הארכת תוקף החוק בחצי שנה נוספת והארכת תוקפן של המגבלות שניתן להטיל על גופי שידור.	התיקון לחוק אושר בכנסת. נגד החוק המקורי תלויה ועומדת עתירה לבג"ץ.
		קידום הצעה לתיקון החוק באופן שיאפשר להורות לגופי הממשלה לעצור את שידורי הערוץ הזר גם בדרך של חסימת שידורי לוויין ואינטרנט.	הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה הראשונה
	קידום "חוק הרייטינג"	קידום הצעת חוק שמסמיכה את שר התקשורת לקבוע שיטות מדידת רייטינג מחייבות באופן אשר מחזק התערבות פוליטית ופוגע בזכות לפרטיות.	בהכנה לקריאה הראשונה
	ניתוק הקשרים הממשלתיים עם עיתון "הארץ"	הממשלה אישרה את הצעת שר התקשורת הקוראת לממשלה ולכל גוף המתקצב על ידיה, לא להתקשר עם עיתון "הארץ" בכל דרך שהיא ולא לפרסם בו פרסומים כלשהם.	ההחלטה עברה בממשלה
	שינוי הנוהל המשטרתי בעניין יידוי רימוני הלם	הקלת נוהל השימוש ברימוני הלם כך ששוטר ישליך רימון הלם לפי שיקול דעתו ורק "במידת האפשר" במרחק של מטר אחד ממפגינים.	

מהות הפגיעה	מהלך	ביטוי בשטח	סטטוס
פגיעה בזכויות אדם ומיעוטים	קידום חקיקה הפוגעת בזכויות אדם ומיעוטים	הכנסת אישרה חוק שמסמיך את שר הפנים לגרש את משפחתו הגרעינית של מחבל לשטח רצועת עזה או ליעד גירוש אחר. החוק מהווה ענישה קולקטיבית פסלה ופוגע בזכויות יסוד, כגון הזכות לאזרחות והזכות להליך הוגן.	החוק עבר בקריאה השנייה והשלישית

פגיעה בעצמאות מערכת המשפט

כוונה לקדם את עיקרי "הרפורמה המשפטית" מחודש ינואר 2023 – שר המשפטים קרא לשוב ולקדם את המהלכים שהוא קידם מחודש ינואר 2023, בדגש על שינוי הרכב בית המשפט העליון והחלשת מערך הייעוץ המשפטי לממשלה.³ ואכן, מפרסומים בתקשורת עולה כי בכירים בקואליציה העלו את האפשרות לקדם מחדש את החוק לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים, שהונח בחודש מרץ 2023 על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית. זאת, לדבריהם, בשל היקף המחאה על פיטורי שר הביטחון לשעבר, גלנט, שלדברי הבכירים היה מצומצם מכפי שהעריכו, ולאור כניסתו הקרבה של הנשיא הנבחר טראמפ לבית הלבן.⁴

נזכיר כי הצעת החוק לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים מציעה לקבוע כי הוועדה תמנה 11 חברים עם רוב מובנה לקואליציה, וכי לשם מינוי שני שופטי בית המשפט העליון הראשונים בכל תקופת כהונתה של כנסת – יידרש רוב רגיל, כך שניתן יהיה להסתפק בתמיכת חברי הקואליציה לשם אישור המינויים. בחודש מרץ 2023 ההצעה הונחה על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית, והיא יכולה להתקבל כחוק בתוך יום הצבעות אחד.

גם שר התקשורת טען כי "אנחנו נבחר ציבור, אנחנו יכולים לשנות את המשטר אם נרצה". הוא אף קרא "לבטל את בג"ץ" ולהקים ערכאה משפטית חדשה שסמכויותיה יקבעו על ידי הכנסת.⁵

מאמצים להימנע ממינוי נשיא קבוע לבית המשפט העליון – בג"ץ פסק כי שר המשפטים נדרש לכנס את הוועדה לבחירת שופטים "לצורך בחירת נשיא" סמוך לאחר שחלפו 45 ימים מיום הפרסום ברשומות של שמות המועמדים לתפקיד נשיא בית המשפט העליון, קרי סמוך לאחר ה-6.11.2024.⁶ זאת, לאחר שנשיאת בית המשפט העליון, חיות, פרשה בחודש אוקטובר 2023, ומ"מ הנשיא, פוגלמן, פרש בחודש אוקטובר 2024.

³ טובה צימוקי "צעדי ממשלת נתניהו מוכיחים: המהפכה המשפטית חוזרת, שוב בהילוך גבוה" Ynet (17.11.2024).

⁴ מיכאל האזור טוב "בכירים בקואליציה דנו בקידום מחודש של החוק לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים" הארץ (17.11.2024).

⁵ יקי אדמקר "קרעי קורא לבטל את בג"ץ: 'אי אפשר להתמודד איתו'" וואלה (24.11.2024).

⁶ בג"ץ 1711/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים, פס' 45 לפסק דינה של השופטת וילנר (8.9.2024).

ישיבת הוועדה לבחירת שופטים, שהתכנסה ביום 28.11.2024, הסתיימה ללא מינוי של נשיא לבית המשפט העליון. בישיבה זו שר המשפטים ביקש מחברי הוועדה שדיוניה הבאים ישודרו לציבור בשידור חי, אך כבר קבעה בעבר כלל השולל אפשרות זו, באופן המעלה את החשש כי תכלית המהלך היא רק לדחות עוד את מועד המינוי.⁷ אי-מינוי הנשיא בשלב זה עלולה להוות הפרה של הצו של בג"ץ, שקבע כי על שר המשפטים לכנס את הוועדה לצורך מינוי נשיא קבוע לבית המשפט העליון.

יצוין כי בשבועות האחרונים שר המשפטים קידם שורה של מהלכים שנועדו לדחות את מינוי הנשיא לבית המשפט העליון. מעבר לעיכוב בכינוס הוועדה, דווח גם כי שר המשפטים מעוניין להעמיד לבחירה רק את המשנה לנשיא, כך שככל שלא ימונה השופט עמית לנשיא, הוא יודח מתפקידו כממלא מקום.⁸ גם דרישת השר שדיוני הוועדה יועברו בשידור חי לציבור מתחברת, כאמור, לשורת מהלכים אלה. ברקע, נזכיר כי בחודש ספטמבר שר המשפטים פרסם את שמות כל שופטי בית המשפט העליון כמועמדים לתפקיד הנשיא (ועשרה מהם הסירו את מועמדותם), וכן הוא עודד את הציבור להגיש התנגדויות כנגד מינויים של השופטים לתפקיד הנשיא.

עם פתיחת מושב החורף של הכנסת גם הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק שנועדה לשנות את דרך בחירת נשיא בית המשפט העליון, שכיום נבחר בתמיכת רוב חברי הוועדה לבחירת שופטים. לפי ההצעה, יידרש רוב של שבעה מתוך תשעה מחברי הוועדה לבחירת שופטים לשם מינויו, בדומה לדרך בחירת השופטים בבית המשפט העליון.⁹

פגיעה בתקציב מערכת המשפט – שר המשפטים החליט לבטל תקני שיפוט שאינם מאוישים בעת הזו, כאשר הסיבה להיותם של התקנים בלתי-מאוישים טמונה בסירובו של שר המשפטים לכנס את הוועדה לבחירת שופטים ולמנות שופטים נוספים. החלטה זו התקבלה חרף הסכמות בנושא שכבר הושגו בין משרד האוצר לבין הנהלת בתי המשפט. מ"מ נשיא בית המשפט העליון, השופט עמית, התריע בפני שר המשפטים כי "מדובר בהליך חסר תקדים" שיפגע בציבור המתדיינים. הוא גם הבהיר כי מעולם שר משפטים לא התערב בתקציב הרשות השופטת, ואילו התערבותו של שר המשפטים הנוכחי היא חמורה במיוחד, שכן היא אינה רק בבסיס התקציב אלא אף בדרך הקצאתו, באופן הפוגע בליבת הפרדת הרשויות ובעצמאות מערכת המשפט, "ומהווה דריסה של הרשות המבצעת את הרשות השופטת".¹⁰

קידום הצעת חוק להחלשת לשכת עורכי הדין – הקואליציה מקדמת הצעת חוק פרטית, שהונחה על שולחן הכנסת ביולי 2023, אשר מגבילה את סמכות לשכת עורכי הדין להטיל דמי חבר על עורכי דין. במקור, הצעת החוק הציעה להפקיע מלשכת עורכי הדין את סמכותה להטיל דמי חבר על עורכי דין ולהעבירה לשר המשפטים. הצעת החוק שאושרה בוועדת החוקה, חוק ומשפט לקראת הקריאה הראשונה רוככה והיא מציעה לקבוע כי גובה דמי החבר

⁷ המכון הישראלי לדמוקרטיה (@DemocracyIL) שרשור X עם תגובת ד"ר גיא לוריא, עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה (25.11.2024).

⁸ אברהם בלוק "פרסום ראשון: יריב לוין לא מתכוון למנות נשיא לבית המשפט העליון ביום חמישי" מעריב (25.11.2024).

⁹ הצעת חוק בתי המשפט (תיקון) – רוב מיוחד לבחירת נשיא בית המשפט העליון, התשפ"ה-4924/25/פ, 2024.

¹⁰ ביני אשכנזי "מ"מ נשיא בית המשפט העליון נגד לוין: 'דריסה של הרשות השופטת' וואלה (31.10.2024).

שיוטלו על עורכי דין יאוושר בידי רואה החשבון המבקר של הלשכה. שילוב של גורם פיקוח נוסף על גובה דמי החבר נתקל בהתנגדות של הייעוץ המשפטי לוועדה, אך יו"ר הוועדה ציין כי החלטה בנושא תיבחן לקראת הקריאה השנייה והשלישית. הצעת החוק שאושרה בוועדה גם מציעה לאפשר ללשכת עורכי הדין לעשות שימוש בדמי החברה שהיא גובה רק לשם ביצוע פעולות החובה של הלשכה.¹¹

פגיעה בשלטון החוק והחלשת הייעוץ המשפטי לממשלה ולמשרדי הממשלה

עליית מדרגה במתקפות כנגד היועצת המשפטית לממשלה – בישיבת ממשלה שבה עלתה הסוגייה של דרך מינוי נציב שירות המדינה, השרים הרבו לתקוף את היועצת המשפטית לממשלה ואת המשנה שלה בטענה שהם "מתנגדים לכל דבר טוב", כדברי השר לביטחון לאומי, וכי הם "אשמים בכל", כדברי שר התקשורת. גם ראש הממשלה טען כי הייעוץ המשפטי לממשלה הוא "לעומתי", והוא אף ביקש משר המשפטים "שייתן הצעה איך אפשר לפתור" זאת. זאת בניגוד להסדר ניגוד העניינים המחייבו להימנע ממעורבות ב"החלטות הנוגעות למערכת אכיפת החוק – הימנעות ממעורבות במינויים והליכי מינויים של בכירים בייעוץ המשפטי לממשלה". לאחר הישיבה פרסם ראש הממשלה הודעה שלפיה הוא "מקפיד על הסדר ניגוד העניינים שחל עליו".¹²

מאז גברו עוד יותר המתקפות הישירות על היועצת המשפטית לממשלה, כאשר לדוגמא, לאחר שיגור פצצות התאורה לעבר בית ראש הממשלה בקיסריה (למותר לציין כי מדובר במעשה חמור כשלעצמו), שר התקשורת, קרעי, השתלח ביועצת המשפטית לממשלה כשקרא: "הקם להורגך – גם ברפיסות ובהסכמה שבשתיקה – השכם לפטרו".¹³ שיא נוסף התרחש כאשר היועצת המשפטית לממשלה הגיעה לדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בעניין "המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן". גם דיון זה נוצל לניגוח מתמשך ובלתי ענייני של היועצת המשפטית לממשלה.¹⁴

במקביל, ישנם דיווחים כי הממשלה החלה לקדם מהלך לפיטורי היועצת המשפטית לממשלה: דווח כי מזכיר הממשלה פנה לשרים וביקש לקבל לידיו את רשימת המהלכים שלכאורה היועצת המשפטית לממשלה מעכבת;¹⁵ וכי שר התקשורת החל להחתים שרים על דרישה לקיים דיון בממשלה על הדחת היועצת המשפטית לממשלה.¹⁶

ברקע, הממשלה ממשיכה לפעול בחוסר סמכות מול הדרג המקצועי, למשל בפניה של מזכיר הממשלה לחשב הכללי בבקשה כי יורה לחשב משרד העבודה, לאחר את מבחני התמיכה למעונות היום לתקופה של שלושה חודשים בלבד,

¹¹ הצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון – דמי חבר), התשפ"ג–2023, 3787/25/פ; גיא לוריא, עמיר פוקס ודפני בנניסטי ["חוות דעת: מי יקבע את דמי החבר? הקרב החדש על עצמאות לשכת עורכי הדין"](#) (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 27.10.2024).

¹² איתמר אייכנר ["נתניהו נגד היועמ"שית: היא לעומתית לנו, מבקש מהשר לזון שייתן הצעה איך לפתור"](#) Ynet (4.11.2024).

¹³ מורן אזולאי ["הקם להורגך, השכם לפטרו: ההשתלחות של השר קרעי ביועמ"שית"](#) Ynet (17.11.2024).

¹⁴ סיון חילאי וטובה צימוקי ["היועמ"שית בהופעה נדירה בכנסת, חברי קואליציה השתלחו: יתניחי את המפתחות, תתפטרי"](#) Ynet (18.11.2024).

¹⁵ עמית סגל, ניר דבורי ודפנה ליאל ["אחרי העליהם בוועדה: האם נתניהו פתח בצעד ראשון להדחת היועמ"שית?"](#) N12 (18.11.2024).

¹⁶ מורן אזולאי ["היוזמה של קרעי: דיון בממשלה על הדחת היועמ"שית"](#) Ynet (20.11.2024).

בניגוד להנחיות היועצת המשפטית לממשלה. הייעוץ המשפטי לממשלה הבהיר למזכיר הממשלה כי הוא אינו מוסמך להורות לחשב משרד העבודה כיצד לפעול או להלך עליו אימים. מזכיר הממשלה אף איים כי אם הנושא לא יטופל הממשלה תורה לחשב משרד העבודה לפעול באופן האמור, אחרת "יישקלו סנקציות מנהליות נגדו".¹⁷ בתגובה, מזכיר הממשלה שלל את סמכות הייעוץ המשפטי לממשלה לפרש את הדין ואף איים במשבר חוקתי.^{18,19} תגובתו של מזכיר הממשלה אינה עולה בקנה אחד עם העובדה שפרשנות הדין עומדת בליבת סמכותה של היועצת המשפטית לממשלה, כפי שאשרר בג"ץ שוב לאחרונה בפסק הדין בעניין הפטור מגיוס: "היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסכמת של הדין כלפי הרשות המבצעת. כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת, פירושה את הדין משקף את המצב המשפטי – הקיים והמצוי – ופירושה זה מחייב את הרשות המבצעת".

קציבת כהונת היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה בניגוד לחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה – הממשלה אישרה לקצוב את כהונת היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה לשבע שנים, וקבעה כי יועצים שמכהנים תקופה ארוכה מזו (כגון היועץ המשפטי של משרד האוצר והיועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה) יסיימו את תפקידם בתוך 90 ימים ממועד ההחלטה. ההחלטה אמנם נשענת על החלטה דומה שהתקבלה בשנת 2009 ועד כה לא יושמה בשל בעיות שונות. אולם בעת הזו, ההחלטה לסיים תוך שלושה חודשים את כהונת היועצים המשפטיים מעוררת חשש שמדובר במהלך פרסונאלי שנועד להביא להפסקת כהונת יועצים משפטיים מכהנים שעומדים על חוות דעותיהם למען שמירה על שלטון החוק. בנוסף, הליך הבזק עלול לגרור מינוי של ממלאי מקום חסרי ניסיון, באופן שיפגע ביכולת של מערך הייעוץ המשפטי לתפקד בצורה הטובה ביותר.²⁰

ברקע, נזכיר כי על שולחן הכנסת מונחות מספר הצעות חוק למינוי פוליטי של היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה.

ניסיון להימנע מהקמת ועדת חקירה ממלכתית ובמקומם לנסות ליצור גוף חקירה על בסיס פוליטי – מדיווחים בתקשורת עולה כי חברי כנסת מסיעת הליכוד גיבשו הצעת חוק פרטית להקמת ועדת "לחקירת טבח שמיני עצרת תשפ"ד". על פי ההצעה – בוועדה יכהנו ששה אזרחי ישראל (קצינים בכירים בצה"ל או במשטרה וכן אישי ציבור בכירים), וארבעה משקיפים (שני נציגי משפחות שכולות ושני נציגי משפחות חטופים). הם יבחרו על ידי הכנסת בהצבעה גלויה ובתמיכתם של לפחות 80 מבין חברי הכנסת, ואם לא יושג הרוב האמור, הקואליציה והאופוזיציה ימנו כל אחת מחצית מחברי הוועדה והמשקיפים. עוד נקבע כי אם הוועדה לא תגיע להכרעה, היא תפרסם דו"חות

¹⁷ מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר עו"ד גיל לימון, אל מזכיר הממשלה בנושא "פעולה בחוסר סמכות בעניין מבחני התמיכה במעונות היום" (3.11.2024).

¹⁸ בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון, פס' 84 לפסק דינו של מ"מ הנשיא פוגלמן (25.6.2024).

¹⁹ מכתב מאת מזכיר הממשלה, יוסי פוקס, למשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד ד"ר גיל לימון, בנושא "מבחני תמיכה במעונות היום" (4.11.2024).

²⁰ גיא לוריא "מסבירון: מאחורי החלטת הממשלה על הפסקת כהונת יועצים משפטיים – שאלות ותשובות" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 18.11.2024). ראו גם מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולנסקי, מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, עו"ד שרון אפק, והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון אל מזכיר הממשלה, מר יוסי פוקס, בנושא "הצעת מחליטים בנושא הפסקת כהונתם של יועצים משפטיים למשרדי הממשלה" (17.11.2024).

נפרדים, באופן שעלול להוביל למצב שבו חברי הוועדה שמונו על ידי הקואליציה יפרסמו דו"ח אחד, וחברי הוועדה שמונו על ידי האופוזיציה יפרסמו דו"ח נפרד. בנוסף, ההצעה גם קובעת מפורשות כי "כל עניין הנוגע לטבח שמיני עצרת תשפ"ד לא ייחקר אלא על פי חוק זה בלבד", ובכך נמנעת בחוק האפשרות להקים ועדת חקירה אחרת (פרט לחקירות פנימיות המתקיימות בצה"ל ובמשרד מבקר המדינה).²¹

קידום הצעת חוק פרטית להגדלת החסינות לחברי הכנסת, חרף התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה – ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה לקדם את ההצעה לתיקון חוק חסינות חברי הכנסת, כך שלא תיפתח חקירה נגד חבר כנסת ולא ניתן יהיה להגיש נגדו הליך אזרחי, אלא אם הכנסת – ברוב של 90 חבריה – קבעה כי פעולות חבר הכנסת לא נעשו לשם מילוי תפקידו.²² הייעוץ המשפטי לממשלה הדגיש כי "הצעת החוק אינה צולחת את המבחנים החוקתיים [...] ויש להתנגד לה", באשר היא הופכת את מוסד החסינות למעין "עיר מקלט" לחברי כנסת. בחוות הדעת המשפטית גם הובהר כי ההסדר המוצע ימנע בפועל את חקירתם של חברי כנסת ואת האפשרות להגיש נגדם תביעות אזרחיות. לצד זאת, הרף החריג שמוצע לקבוע למתן אישור של הכנסת (90 ח"כים) מעלה את החשש לעריצות הרוב בכנסת כלפי המיעוט, כך שאכיפת הדין תתאפשר רק ביחס למיעוט הפוליטי בכנסת.²³

דרך מינוי נציב שירות המדינה – בעקבות עתירה לבג"ץ כנגד החלטת הממשלה לשנות את אופן מינוי נציב שירות המדינה, הממשלה קיבלה החלטה חדשה שלפיה דרך בחירת הנציב הבא יהיה זהה לאופן שבו נבחר הנציב הנוכחי. היועצת המשפטית לממשלה הבהירה בהליך המשפטי כי החלטת הממשלה החדשה "מעוררת קשיים משפטיים לא מבוטלים" שכן היא התקבלה ללא דיון מספק ומבלי שניתנה הנמקה מספקת לבחירה בדרך מינוי שאינה הולמת את מאפייני התפקיד. לגופו של עניין, נציין כי הליך מינוי נציב המדינה הקודם – וההליך שהמדינה מציעה לקיים גם עתה – אינו מבטיח מינוי של נציב בעל איכויות וניסיון מתאימים, והוא הליך פוליטי מאוד, באשר ראש הממשלה נוקב בשם של מועמד שהוא מעוניין למנות, מבלי שהוא מחויב לעמוד בקריטריונים כלשהם, וועדת מינויים – שמורכבת מנציגים שמינתה הממשלה – בוחרת את המינוי.²⁴

בפועל, היועצת המשפטית לממשלה ציינה כי ניתן להשלים בדוחק עם הדרך המוצעת ביחס למינוי הקרוב, בהינתן עמידה במספר תנאים: הוועדה תפעל בליווי משפטי של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, שתקבע מראש את תנאי הסף להתאמה לתפקיד לפני שיוצג מועמד אפשרי; וכן נציגי הציבור

²¹ מורן אזולאי "החוק שנתניהו מקדם: חקירה פוליטית לטבח 7/10 – ואיסור על ועדה ממלכתית" [Ynet](https://www.ynet.co.il/article/20112024) (20.11.2024).

²² הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון) – אישור הכנסת לפתיחה בהליך פלילי או אזרחי) התשפ"ה-2024, פ/5037/25.

²³ מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולנסקי, אל סגן ראש הממשלה ושר המשפטים, ח"כ יריב לוין, בנושא "הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון) – אישור הכנסת לפתיחה בהליך פלילי או אזרחי) התשפ"ה-2024, הצעת חוק פ/5037 של ח"כ טלי גוטליב" (24.11.2024).

²⁴ ריטה גולשטיין-גלפרין ואסף שפירא "מינוי נציב שירות המדינה הבא במקומו של פרוץ: דינאל הרשקוביץ" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 13.6.2024).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

בוועדה ייבחרו באישורה של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה.²⁵ בג"ץ אפשר לעותרים להגיש עתירה מתוקנת, לנוכח החלטת הממשלה המתוקנת.²⁶

הצעת חוק להרחבת סמכויות בתי הדין הדתיים – הכנסת החלה להכין לקריאה ראשונה הצעת חוק שמבקשת להעניק לבתי דין דתיים סמכות להכריע בסכסוכים באמצעות בוררות בעניינים אזרחיים, ככל שהצדדים הביעו את הסכמתם לכך ובתנאי שאחד הצדדים הינו בן דתו של בית הדין.²⁷ הצעה זו עלולה לפגוע באופן משמעותי בשלטון החוק ובעקרון אחדות המשפט, שתתפצל למערכות שיפוטיות שונות אשר אינן מחויבות לאותו הדין (כשבחלקן נשים כיום אינן מוסמכות להיות שופטות). בנוסף, מכיוון שבתי הדין ידונו בסכסוך על פי הדין הדתי, ייתכן שהם לא יתנו את המשקל הראוי לזכויות יסוד חוקתיות.²⁸ הצעה זו עברה בקריאה טרומית בחודש פברואר 2023, אך לא קודמה מאז בשל הביקורת הציבורית, ועתה הקואליציה שבה לקדמה (התקיים דיון בוועדת הכספים וצפוי דיון בנושא בוועדת החוקה, חוק ומשפט).

סבסוד מעונות היום לבני ישיבות חייבי גיוס – ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה לקדם את הצעת החוק בעניין סבסוד מעונות היום, שמציעה להתחשב רק בעבודת האישה לשם קביעת הזכאות לסבסוד, אבל לעניין הקדימות לקבל את הזכאות, תהיה התחשבות בכל הכנסות משק הבית. ההצעה אושרה חרף חוות דעת של גורמי מקצוע במשרד האוצר, שהזהירה כי היא צפויה לפגוע באוכלוסייה העובדת, וכן כי היא אינה מבוססת על תשתית מקצועית ואף עומדת בסתירה לתשתית זו.²⁹ גם הייעוץ המשפטי לממשלה הבהיר כי לא ניתן מבחינה משפטית לקדם את הצעת החוק, וכי חוק שפוגע בעקרון השוויון תוך עידוד מדינתי וממוסד של הימנעות מגיוס אינו חוקתי.³⁰

לצד זאת, נרשמה התקדמות בהליך בבג"ץ בעניין מבחני התמיכה של משרד העבודה לסבסוד שכר הלימוד במעונות היום, בעקבות החלטת הממשלה לפרסם את מבחני התמיכה לחודשים ספטמבר-נובמבר בלבד, ולא לשנת הלימודים כולה. בתום הדיון בעתירות, שר העבודה הסכים לפשרה שהציע הרכב השופטים שלפיה הוא יפרסם מבחני תמיכה לגבי כלל האוכלוסייה בתוך חודש ובמקביל תוארך הוראת המעבר שמאפשרת להעניק את הסבסוד לבני

²⁵ אברהם בלוך "יורדת מהעץ: ברגע האחרון – היועמ"שית מתקפלת מול הממשלה" **מעריב** (20.11.2024); איתמר לוי "הממשלה לבג"ץ: לאפשר את ההליך למינוי נציב שירות המדינה" **News1** (20.11.2024).

²⁶ בג"ץ 37830-08-24 **המסלול האקדמי המכללה למינהל נ' ממשלת ישראל** (החלטה מיום 20.11.2024).

²⁷ הצעת חוק שיפוט בתי דין דתיים (בוררות), התשפ"ג-2023, פ/1178/25.

²⁸ מרדכי קרמניצר, ענת טהון אשכנזי, עמיר פוקס ודפני בנבניסטי "חוות דעת: הרחבת סמכויות בתי הדין הדתיים היא פגיעה בשלטון החוק" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 3.11.2024).

²⁹ ליאל קייזר "חוות דעת במשרד האוצר: 'חוק המעונות – תמריץ שלילי שפוגע בכלכלה'" **כאן** (1.11.2024).

³⁰ מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי, והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), עו"ד ד"ר גיל לימון, אל סגן ראש הממשלה ושר המשפטים, ח"כ יריב לוין, בנושא "הצעת חוק קבלת ילד למעון יום והשתתפות המדינה בעלות שכר הלימוד בו, התשפ"ה-2024, פ/4931/25 של חה"כ אייכלר ואח"י" (3.11.2024). ראו גם: גבריאל גורדון "המספרים שמאחורי סבסוד מעונות היום: החוק שנועד לעקוף את בג"ץ יעמיק עוד את חוסר השוויון הקיים ממילא" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 31.10.2024).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ישיבות שהם חייבי גיוס בשלושה חודשים נוספים, עד ליום 28.2.2025.³¹ בג"ץ
ביום 25.11.2024 אישר פשרה זו.

פגיעה בזכות להיבחר ובזכויות האופוזיציה הפרלמנטרית

הצעת חוק להרחבת העילות למניעת השתתפות בבחירות – הכנסת אישרה בקריאה טרומית הצעה לתיקון חוק יסוד: הכנסת שמבקשת להרחיב את העילות למניעת השתתפות בבחירות. כך, מוצע לקבוע כי העילה של תמיכה בטרור תחול לא רק על תמיכה בארגון טרור אלא גם על תמיכה במפגע בודד, וכן במקום שפעולת הטרור הנתמכת תהיה רק כנגד מדינת ישראל, היא תוכל להיות גם נגד אזרחים ישראלים. בנוסף, גם גילויי אהדה או תמיכה בארגון טרור או בפועלת טרור שאינם נעשים באופן מתמשך, ייחשבו כתמיכה בטרור. לפי ההצעה גם ניתן יהיה לפסול מפלגה הנכללת בתוך רשימת מועמדים משותפת, כרשימה נפרדת. ההצעה גם מציעה לשנות את הביקורת השיפוטית על הפסילה, כך שבניגוד למצב הקיים לפיו החלטה לפסול מועמד טעונה אישור של בית המשפט העליון, החלטה כזו תהיה כפופה לערעור בבית המשפט העליון, בדומה להליך של פסילת רשימת מועמדים.³² הצעה זו עלולה לפגוע בזכות לבחור ולהיבחר, שהיא מזכויות היסוד החשובות ביותר בדמוקרטיה, במיוחד בקרב המיעוט הערבי.³³

החלטת ועדת האתיקה של הכנסת להרחיק את ח"כ כסיף משיבות הכנסת – ועדת האתיקה של הכנסת הרחיקה את ח"כ עופר כסיף מדיוני הכנסת לתקופה של חצי שנה, ואפשרה לו להשתתף בהצבעות בלבד, וכן שללה את שכרו לתקופה של שבועיים. זאת, לנוכח שורה של תלונות שנמצאו על ידי הוועדה מוצדקות, כולל החלטתו לחתום על עצומה הקוראת להעמיד לדין את ישראל בבית הדין הבינלאומי לצדק בהאג. עונש זה הינו כבד גם ביחס לעונשים אחרים שהטילה ועדת האתיקה בעבר,³⁴ והוא מגיע לאחר שהליך הדחתו לא צלח בכנסת לאחר שלא נמצא רוב של 90 חברי כנסת להדחה. עונש זה מעורר חשש לפגיעה בחופש הביטוי הרחב המוענק לחבר כנסת וניסיון להשתקתו.

פוליטיזציה של גופי הביטחון ואכיפת החוק

התערבות השר לביטחון לאומי בעבודת המשטרה – באחרונה, היועצת המשפטית לממשלה נדרשה להגיב לעתירות המבקשות מבג"ץ להורות לראש הממשלה להעביר את השר לביטחון לאומי מתפקידו. עוד לפני שהיא נדרשה למסור את תגובתה, ראש הממשלה איים כי אם היא תתמוך בעמדת העותרים לפיה יש להביא לסיום כהונתו של השר, זו תהיה "הדרך המהירה למשבר חוקתי".³⁵ במקום למסור את תגובתה לבג"ץ, היועצת המשפטית לממשלה

³¹ בג"ץ 58820-08-24 אמת ליעקב בישראל בע"מ נ' היועצת המשפטית לממשלה (25.11.2024).
ראו גם: המכון הישראלי לדמוקרטיה ["פרויקט מיוחד: דיון בבג"ץ בעתירות נגד הקפאת סבסוד מעונות היום"](#) (18.11.2024).

³² הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון – הרחבת העילות למניעת השתתפות בבחירות), פ/1176/25.

³³ מרדכי קרמניצר, עמיר פוקס ונדב דגן ["חוות דעת: הצעת החוק שמנסה למנוע מערבים להתמודד לכנסת"](#) (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 27.10.2024). ראו גם: הייעוץ המשפטי לוועדת החוקה, חוק ומשפט ["מסמך הכנה לקראת הדיון ביום 19.11.2024 – הצעת חוק יסוד: הכנסת \(תיקון – הרחבת העילות למניעת השתתפות בבחירות\) \(פ/1176/25 של ח"כ אופיר כץ\) – הכנה לקריאה ראשונה"](#) (18.11.2024).

³⁴ להרחבה, ראו: חן פרידברג ואשר סליג ["ועדת האתיקה בהילוך גבוה: 12 ח"כים כבר נענשו על התנהגותם"](#) (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 13.11.2023).

³⁵ איתמר אייכנר וטובה צימוקי ["נתיניהו נגד היועמ"שית: לפטר את בן גביר בגלל בג"ץ? יוביל למשבר חוקתי"](#) Ynet (11.11.2024).

נקטה במעין "שלב ביניים",³⁶ ודרשה מראש הממשלה לקבל החלטה בעניין המשך כהונת השר לביטחון לאומי. היא ציינה כי חל לכאורה שינוי מהותי בתשתית המנהלית הראייתית שהובילה את בג"ץ טרם הקמת הממשלה לדחות את העתירה נגד מינוי בן גביר לשר לביטחון לאומי. כך, לאורך כהונתו השר "משפיע ומתערב לכאורה באופן בוטה, פסול, וחוזר ונשנה, בהפעלת הכוח המשטרי, בניגוד להחלטות שיפוטיות"; הוא התבטא בדרך שיש בה להרתיע גורמי אכיפת חוק ושופטים ממילוי תפקידם וליצור דה-לגיטימציה לחקירות אנשי המשטרה על ידי מח"ש; וכן הוא התערב בפעילות המשטרה בניגוד למדיניות הממשלה והקבינט. מבחינה מעשית, היא הבהירה כי עתידם המקצועי של מאות קציני משטרה וקידומם תלוי ברצונו של השר, וישנן ראיות לכך שהשר עושה בסמכות המינוי וסיום הכהונה שימוש שיש בו כדי להוות התערבות פסולה בפעילות המשטרה. לדבריה, צבר האירועים משקף "חריגה שיטתית מסמכות, פגיעה בעיקרון היסוד לפיו על משטרת ישראל לפעול באופן ממלכתי וא-פוליטי; ופגיעה מודעת בשלטון החוק, באמון הציבור במשטרה ובאינטרס הציבורי". היועצת המשפטית לממשלה הבהירה כי ראש הממשלה נדרש לקבל החלטה בעניין המשך כהונתו של ח"כ בן גביר, וציינה כי שתקת הממשלה בנושא עלולה להתפרש כגיבוי בפועל להתנהלות השר.³⁷

החלטה להפסיק את השימוש במעצרים מנהליים כלפי יהודים ביהודה ושומרון – שר הביטחון הודיע כי יפסיק לאשר את השימוש בצווי מעצר מנהליים נגד יהודים ביהודה ושומרון. אמנם כלי המעצר המנהלי הוא בעייתי, אך השימוש בו – ככל סמכות מנהלית – חייב להיות מופעל ללא שיקולים זרים ובשוויון ועל כן הפסקת שימוש בכלי זה רק כלפי יהודים ביהודה ושומרון הינו פגיעה בעקרונות אלו.³⁸ בנוסף, מהלך זה עלול לפגוע בהבטחת הבטחון באותם המקרים החריגים בהם אין שום כלי יעיל אחר להגן על תושבים מפגיעה, מלבד השימוש בכלי זה.

ניסיון להדיח את היועץ המשפטי של המשטרה מתפקידו – בשלהי חודש אוקטובר 2023 הודיע מפכ"ל המשטרה על העברת היועץ המשפטי של המשטרה מתפקידו, בניגוד לרצונו, ובכך למעשה הורה על הדחתו מתפקידו. על פי בכירים במשטרה, השר לביטחון לאומי עומד מאחורי מהלך זה, לאחר שהיועץ המשפטי למשטרה צידד בעמדת היועצת המשפטית לממשלה ולפרקליטות, בין היתר כאשר סבר כי ההחלטה לקדם את רפ"ק מאיר סויסה (שהועמד לדין על זריקת רימון לעבר מפגינים) מנוגדת לדין.³⁹ היועצת המשפטית לממשלה הבהירה למפכ"ל כי בנסיבות העניין "מדובר בהדחה של יועמ"ש משטרת ישראל ממילוי תפקידו, ללא כל עילה המצדיקה זאת" וכי יש להימנע מהעברת היועמ"ש לכל תפקיד אחר.⁴⁰ המפכ"ל, בתשובתו ליועצת המשפטית לממשלה, כפר בחובתו להתייעץ עמה בטרם יפסיק את כהונת היועץ המשפטי למשטרה, ואף ציין באיגרת ששלח לשוטרים כי "לא תהיה שום פגיעה בעצמאות הארגון שלנו",

³⁶ סוזי נבות ומירית לביא "בן גביר חצה קו אדום – שעשוי להכריח את בג"ץ להתערב" N12 (18.11.2024).

³⁷ מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה, גלי בהרב מיארה אל ראש ממשלת ישראל, ח"כ בנימין נתניהו, בנושא "גיבוש עמדה בעניין כהונת השר לביטחון לאומי" (14.11.2024).

³⁸ הגר שיזף ויונתן לוי "שר הביטחון כץ הודיע כי יפסיק את השימוש בצווי מעצר מנהליים נגד מתנחלים" הארץ (22.11.2024).

³⁹ יהושע (גיוש) בריינר "המפכ"ל: אין בכוונתי למלא את הנחיית היועמ"שית להקפיא את הדחת יועמ"ש המשטרה" הארץ (23.10.2024).

⁴⁰ טובה צימוקי ולירן תמרי "דרמה במשטרה: הודח היועמ"ש שיצר נגד בן גביר. בהרב מיארה: ההחלטה מוקפאת" Ynet (22.10.2024).

ברומזו להוראתה של היועצת המשפטית לממשלה להקפיד את העברת היועץ המשפטי למשטרה מתפקידו.⁴¹ לאחר שהיועצת המשפטית שבה והבהירה למפכ"ל כי הוא אינו מוסמך לפטור את עצמו מקיום הדין, ולאחר שהיא ערכה פגישה עם המפכ"ל – האחרון הודיע כי הוא ביטל את העברת היועץ המשפטי למשטרה מתפקידו.⁴²

מהלכי פוליטיזציה בשב"כ – בעת האחרונה גברו הקריאות מצד גורמים בקואליציה לפטר את ראש השב"כ, בין היתר על רקע סירובו המקצועי של השב"כ לספק לראש הממשלה חוות דעת ביטחונית שתאפשר לו להימנע מלהתייצב לעדותו במשפט, שצפויה להתחיל ב-10 בדצמבר.⁴³

פגיעה בחופש הביטוי וההפגנה והתערבות ממשלתית גוברת בשוק התקשורת

אישור חוק לפגיעה בחופש הביטוי של המורים – עם פתיחת מושב החורף הכנסת אישרה בקריאה שניה ושלישית את חוק העסקת עובדי הוראה ושליטת תקציב ממוסדות חינוך עקב הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ד-2024. החוק מסמך את שר החינוך ומנכ"ל משרדו לשלול תקציבים ממוסדות לימוד תכונניים באופן כמעט שרירותי, "אם הוכח להנחת דעת[ם]" כי במוסד מתקיימים או מתאפשרים גילויי הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור.

מהלכים לפגיעה בתאגיד השידור הציבורי – במושב החורף הכנסת החלה לקדם מספר הצעות חוק פרטיות שפוגעות בתאגיד השידור הציבורי. הראשונה – שעברה בקריאה הטרומית – מציעה להסמיק את הממשלה לאשר את התקציב השנתי של תאגיד השידור הציבורי ואף לשנותו או לקצצו.⁴⁴

השנייה עניינה בהפרטת תאגיד השידור הציבורי, כך שיופסק המימון הציבורי לתאגיד והאחריות להפעלת שידורי הטלוויזיה והרדיו שלו תועבר לבעלות פרטית.⁴⁵ הצעה זו אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה חרף התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה, שהדגיש כי משמעות ההצעה היא "ביטול מלא ומוחלט של השידור הציבורי בישראל ושינוי יסודי במפת התקשורת הישראלית". לפי חוות הדעת בנושא, לא ניתן לקבל החלטה כזו בהצעת חוק פרטית, ללא תשתית מקצועית ובניגוד לדרך שבה פעלה הממשלה בעבר. בנוסף, רב החשש כי צעד זה מקודם בשל התכנים המשודרים בתאגיד, ומדובר במסר ברור לשוק התקשורת כי ביקורת על השלטון עלולה להוביל לצעדים נגד גופי תקשורת.⁴⁶

במקביל, שר התקשורת הביא לשיתוק של מועצת תאגיד השידור הציבורי, לאחר שחמישה חברי המועצה סיימו באחרונה את כהונתם, והשר סירב להאריך את כהונתם של שניים מהחברים. בכך נוצר שיתוק בפועל של עבודת

⁴¹ "אגרת מפכ"ל בנושא עצמאות משטרה" ישראל" (23.10.2024).

⁴² משה שטיינמץ "המפכ"ל ביטל את הדחת היועץ המשפטי למשטרה" כאן (7.11.2024).

⁴³ מיכאל האוזר טוב "לשכת נתניהו ביקשה משב"כ חוות דעת התאפשר לו לא להתייצב" הארץ (18.11.2024).

⁴⁴ הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון – תקציב תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ד-2024, פ/4736.

⁴⁵ הצעת חוק הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי, התשפ"ג-2022, פ/176/25.

⁴⁶ מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), עו"ד מאיר לוין, אל סגן ראש הממשלה ושר המשפטים, ח"כ יריב לוין, בנושא "הצעת חוק הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי, התשפ"ג-2022, מס' פ/176/25 של חברת הכנסת טלי גוטליב" (24.11.2024).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

המועצה, שנותרה עם מספר נמוך של חברים מהפורום המינימלי הדרוש להתכנסותה.⁴⁷

ברקע, נזכיר כי בעת פגרת הקיץ של הכנסת עבר חוק נוסף שפוגע בתאגיד השידור הציבורי בכך שהוא משית עליו את החובה לשלם על הפצת שידוריהם של הערוצים המסחריים במערך "עידן פלוס".⁴⁸

החמרת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה – הכנסת אישרה בהליך מהיר ביותר (בתוך 10 ימים) תיקון לחוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה שמאריך את תוקפו בששה חודשים נוספים.⁴⁹ יוזכר כי נגד החוק – שנחקק במקור לתקופה של ארבעה חודשים בלבד – הוגשה עתירה לבג"ץ, שבמסגרתה הוצא צו על תנאי ונקבע כי היא תישמע בפני הרכב מורחב של שבעה שופטים.⁵⁰ בנוסף, בימים אלה נמצאת בהכנה לקריאה ראשונה הצעה לתיקון נוסף של החוק שיסמיק את גופי הממשלה לעצור את שידורי הערוץ הזר גם בדרך של חסימת שידורי לוויין ואינטרנט. כן מוצע להפוך את הוראת השעה לחקיקה קבועה, באופן שמנתק את הזיקה בין תוקף החוק לבין מצב החירום, כך שהממשלה תוכל לסגור גופי שידור זרים גם בעת שגרה.⁵¹

קידום "חוק הרייטינג" – הצעת חוק פרטית המסמיכה את שר התקשורת לקבוע שיטות מדידת רייטינג מחייבות עברה בקריאה טרומית בכנסת, למרות התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה. הצעה זו מבקשת לבטל בפועל את ועדת המדרוג ולהעביר את השליטה בשיטת מדידת הרייטינג אל שר התקשורת. בנוסף, היא מציעה לחייב את גופי השידור להציג על המסך בזמן אמת את נתוני המדידה בדרך שאותה ייקבע השר, וכן לחייב את גופי השידור להעביר למאסדר, שבתורו יעביר לשר, דו"ח חודשי של נתוני הצפייה מפולחים.⁵² הצעת החוק מהווה ניסיון להביא לשינוי יסודי באופן מדידת הרייטינג באמצעות הצעת חוק פרטית ובלא עבודת תשתית מסודרת. לגופו של עניין, הצעת החוק משקפת פוליטיזציה של שיטת המדידה ושל הצגת הנתונים, בכך שהיא מבקשת להעביר את השליטה בשיטת מדידת הרייטינג אל שר התקשורת. היא גם מבקשת לחייב את גופי השידור להעביר מידע רגיש של פילוחים לפי אפיוני צופים.⁵³

ניתוק הקשרים הממשלתיים עם עיתון "הארץ" – הממשלה אישרה את הצעת שר התקשורת לניתוק הקשרים עם עיתון "הארץ". על פי ההחלטה, "הממשלה מצהירה בזאת על כוונתה לנתק כל קשר פרסומי עם עיתון 'הארץ' וקוראת לכל זרועותיה, משרדיה, וגופיה וכן לכל תאגיד ממשלתי או גוף המתקצב על ידה,

⁴⁷ יסמין גואטה "סיום כהונת מועצת התאגיד מסוכנת: פתח להרס התאגיד על ידי קרעי" The Marker (19.11.2024).

⁴⁸ חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 7) (הוראות לעניין דמי הפצה), התשפ"ד-2024.

⁴⁹ חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון מס' 2), התשפ"ה-2024.

⁵⁰ בג"ץ 2859/24 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ראש הממשלה (החלטה מיום 9.10.2024).

⁵¹ הצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון – הוראת קבע), פ/4626/25.

⁵² הצעת חוק חובת הצגה של נתוני צפייה לצופה, התשפ"ד-2024, פ/4726/25.

⁵³ תהילה שוורץ אלטשולר ואלעד מן "חוות דעת: פוליטיזציה של הרייטינג: הסכנה מאחורי חוק חובת הצגת נתוני צפייה" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 27.10.2024). ראו גם: מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), אל שר המשפטים, ח"כ יריב לוין בנושא "חוות-דעת לוועדת שרים לחקיקה בעניין הצעת חוק חובת הצגה של נתוני צפייה לצופה, התשפ"ד-2024, פ/4726/25" (27.10.2024).

לא להתקשר עם עיתון 'הארץ' בכל דרך שהיא ולא לפרסם בו פרסומים כלשהם". הממשלה הבהירה בהחלטתה את כי הסיבה לצעד זה טמונה במספר מאמרי מערכת שפורסמו בעיתון במהלך המלחמה "שפגעו בלגיטימציה של מדינת ישראל בעולם ובזכותה להגנה עצמית", וכן התבטאויותיו של מו"ל העיתון שבהן הוא כינה מחבלים פלסטינים "לוחמי חירות" וקרא להטיל סנקציות על ראש הממשלה, ועל השרים סמוטריץ' ובן גביר.⁵⁴ אופן העלאת ההצעה נגוע בפגם, שכן ההצעה לא הופיעה על סדר יומה של הממשלה, ולכן הייעוץ המשפטי לממשלה לא הציג חוות דעת מטעמו, כנהוג.⁵⁵

שינוי הנוהל המשטירי בעניין ידוי רימוני הלם – המשטרה החליטה להקל את השימוש ברימוני הלם ושינתה את הנוהל המשטירי, כך ששוטר לא יחויב להטיל רימון הלם במרחק של מטר אחד ממפגינים, אלא הוא יפעל כך רק "במידת האפשר". עוד בוטלה החובה המוטלת על שוטרים לעבור אימון שנתי בהטלה של רימון הלם חי, ומעתה שוטרים ידרשו רק להשלים לומדת מחשב בנושא.⁵⁶

יוזכר כי המחלקה לחקירות שוטרים הגישה כתב אישום נגד רפ"ק מאיר סויסה בשל השלכת רימון הלם על מפגינים בהפגנה בתל אביב בחודש מרץ 2023 בניגוד לנוהל המשטירי.

הצרת חופש היצירה וחשש לצנזורה פוליטית – המועצה לביקורת סרטים, שפועלת מכוח פקודת סרטי הראינוע משנת 1927, דרשה מסינמטקים שלא להקרין את הסרט התינודי "1948 – לזכור ולשכוח", מכיוון שהסרט לא עבר את אישורה של המועצה.⁵⁷ הדרישה חורגת מהנוהג שלפיו המועצה עוסקת רק בסרטים שיוצאים להקרנות מסחריות בבתי הקולנוע, וכי סרטים המוקרנים בפסטיבלים ובסינמטקים פטורים מהגשת הסרטים לאישור המועצה.⁵⁸ בסופו של דבר, ולאחר שהתקיים באופן חריג דיון בנושא, המועצה התירה להקרין את הסרט.⁵⁹

פגיעה בזכויות אדם ומיעוטים

אישור חוק לגירוש משפחות מחבלים – הכנסת אישרה חוק שמסמך את שר הפנים לגרש את משפחתו הגרעינית של מחבל לשטח רצועת עזה או ליעד גירוש אחר, אם השר נוכח כי בן המשפחה ידע או היה עליו לדעת על תוכניתו של המחבל לבצע מעשה טרור ולא עשה את כל המאמצים הנדרשים כדי למנוע את עשייתו, או שהוא הביע תמיכה או הזדהות עם מעשה טרור או פרסם דברי שבח, אהדה או עידוד למעשה טרור או לארגון טרור. החוק שהתקבל בכנסת

⁵⁴ הצעת החלטה של הממשלה בנושא פרסומים ממשלתיים בעיתון "הארץ".

⁵⁵ יסמין גואטה ויהונתן לוי "הממשלה אישרה פה אחד: ינותקו הקשרים הפרסומיים עם העיתון 'הארץ'" *The Marker* (24.11.2024).

⁵⁶ משה שטיינמץ "אחרי האישום שהוגש כלפי רפ"ק מאיר סויסה, המשטרה הקלה את נהלי השימוש ברימוני הלם" כאן (24.11.2024).

⁵⁷ "קריאה חריגה מצד המועצה לביקורת סרטים לעצור את הקרנת '1948 – לזכור ולשכוח'" *ynet* (6.11.2024).

⁵⁸ נירית אנדרמן "עם חוק עזר דרקוני מ-1927, המועצה לביקורת סרטים נהפכה לשליחה של האח הגדול" *הארץ* (20.11.2024).

⁵⁹ נירית אנדרמן "המועצה לביקורת סרטים התירה את הקרנתו של '1948 – לזכור ולשכוח'" *הארץ* (25.11.2024). ברקע, נזכיר כי בחודשים האחרונים המשטרה אסרה על הקרנת סרטו של מוחמד בכרי על פעילות צה"ל בגינן בשנת 2023 (לא הסרט שנאסר בעבר לפרסום); וכן ביטלה את הקרנת הסרט "לוד" בתיאטרון ביפו, בשל פניית שר התרבות למפכ"ל המשטרה בנושא בטענה שהסרט לא עבר את אישור המועצה לביקורת סרטים לפי פקודת סרטי הראינוע.

מאפשר לגרש אזרחים ישראלים לרצועת עזה לתקופה שבין 7-15 שנים, וזאת לאחר שהתקיים הליך מנהלי של שימוע בפני שר הפנים, כך שהחוק לא קובע כל חובה לקיים הליך משפטי בנושא.⁶⁰

סיכום

מאז פתיחת מושב החורף של הכנסת, הקואליציה פועלת לקדם ביתר שאת את צעדי "הרפורמה המשפטית" – בחקיקה, בהחלטות ובפעולות בשטח, תוך איום מפורש חוזר ונשנה ביצירת "משבר חוקתי" מול רשויות השלטון האחרות. בשבועות הבודדים שחלפו מאז נפתח מושב החורף של הכנסת, הקואליציה והממשלה האיצו את מאמצייהם להחליש את מעמדם ועצמאותם של היועצים המשפטיים; לפגוע בעצמאות מערכת המשפט בדרך של חקיקה, אי-מינוי נשיא לבית המשפט העליון ושליחת תקציבים; בפוליטיזציה בגופי הביטחון ואכיפת החוק, בצל הניסיון להימנע מהקמת ועדת חקירה ממלכתית; ובהעמקת הפגיעה בחופש הביטוי והעיתונות. בשבועות האחרונים אף התעורר אפיק נוסף להחלשת הדמוקרטיה בדמות פגיעה באופוזיציה הפרלמנטרית.

המהלכים להחלשת הדמוקרטיה עלולים להתגבר עם התקדמות מושב החורף של הכנסת והאתגרים החקיקתיים שמושב זה מזמן.

⁶⁰ חוק גירוש משפחות מחבלים, התשפ"ה-2024. ראו גם: ערן שמיר-בורר ודפני בנבניסטי "חוות דעת: חוק גירוש משפחות מחבלים – ענישה דרקונית ומסוכנת לישראל" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 12.2.2023).