



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

סיכום שנת 2024 <

סקירת המהלכים להחלשת הדמוקרטיה הישראלית

ענת טהון אשכנזי | דפני בנבניסטי



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

סקירת המהלכים המרכזיים להחלשת הדמוקרטיה הישראלית

סיכום שנת 2024

ענת טהון אשכנזי | דפני בנבניסטי

עוד על הצעות חקיקה וחוקים הפוגעים בדמוקרטיה המקודמים בכנסת הנוכחית,
ראו בדמוניטור – מאגר הנתונים של המכון הישראלי לדמוקרטיה על אודות הנסיגה
הדמוקרטית בישראל www.demonitor.org.il

ינואר 2025

תוכן העניינים

5	פתח דבר
10	עיקרי הצעדים שקידמו הממשלה והקואליציה ב־2024 - טבלה מסכמת המגמות המרכזיות שהביאו לפגיעה בדמוקרטיה הישראלית
20	בשנה החולפת - פירוט
46	סיכום

פתח דבר

במסמך זה מוצגת סקירה של המהלכים המרכזיים שנקטו הממשלה והקואליציה להחלשת הדמוקרטיה הישראלית בשנת 2024. המסמך מבוסס על שורה של סקירות עיתיות שערכנו בשנה החולפת, ובהן עמדנו על המהלכים להחלשת הדמוקרטיה ועל הרחבתם במשך הזמן.¹

המסמך סוקר את הזירות המרכזיות שבהן הקואליציה פועלת להחליש את הדמוקרטיה: הפגיעה בשלטון החוק ובמוסד הייעוץ המשפטי לממשלה; הכרסום בעצמאות מערכת המשפט ומשטרת ישראל; הפוליטיזציה בשירות הציבורי; צמצום זכויות יסוד, כמו חופש הביטוי, והאיום על התקשורת החופשית.

בחינת הזירות השונות נשענת על המחקר הענף המלמד כי בשנים האחרונות הפגיעה בדמוקרטיה אינה מתרחשת באבחה אחת, אלא מדובר במגמת שחיקה מתמשכת של מוסדות דמוקרטיים, של ערכים ושל נורמות דמוקרטיות על ידי ממשלה שנבחרה בבחירות דמוקרטיות. מגמה זו מתבטאת בקידום חוקים ותיקונים חוקתיים ובמינויים פוליטיים שמטרתם "לרוקן" (hollow out) את הדמוקרטיה הליברלית מתוכנה המהותי.² הבחינה

1 ענת טהון אשכנזי ודפני בנבניסטי "ההליכי החלשת הדמוקרטיה: תמונת מצב בתום מושב החורף של הכנסת, אפריל 2024 – סקירה מספר 1" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 9.4.2024); ענת טהון אשכנזי ודפני בנבניסטי "כך נראית 'הרפורמה השקטה': תהליכי החלשת הדמוקרטיה נמשכים – סקירה מספר 2: 10.4.2024–30.5.2024" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 6.6.2024); ענת טהון אשכנזי ודפני בנבניסטי "היזומות של הקואליציה להחלשת הדמוקרטיה: 'הרפורמה הלא שקטה' – סקירה מספר 3: 1.6.2024–11.8.2024" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 13.8.2024); ענת טהון אשכנזי ודפני בנבניסטי "גם בפגרת הכנסת, נמשכות הפגיעות במערכת המשפט, בשומרי הסף והפוליטיזציה במערכת החינוך ובמשטרה – סקירה מספר 4: 12.8.2024–16.9.2024" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 19.9.2024); ענת טהון אשכנזי ודפני בנבניסטי "במלאת שנה לפרוץ מלחמת 'חרבות ברזל' ולקראת מושב החורף של הכנסת: סקירה על אודות המהלכים להחלשת הדמוקרטיה הישראלית – סקירה מספר 5" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 27.10.2024); ענת טהון אשכנזי ודפני בנבניסטי "מושב החורף נפתח בסערה של צעדים לקידום מואץ של המהלכים להחלשת הדמוקרטיה – סקירה מספר 6: 27.10.2024–27.11.2024" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 28.11.2024); ענת טהון אשכנזי ודפני בנבניסטי "הקואליציה מקדמת באופן פומבי ובולט מהלכים לפגיעה בדמוקרטיה ולהחלשת שומרי הסף – סקירה מספר 7: 28.11.2024–5.1.2025" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 14.1.2025).

2 ראו, לדוגמה, Kim Lane, STEVEN LEVITSKY & DANIEL ZIBLATT, *How Democracies Die* (2018); Kim Lane Scheppele, *Autocratic Legalism*, 85 U. CHI. L. REV. 545 (2018); Nancy Bermeo, *On Democratic Backsliding*, 27(1) J. DEMOCRACY 5 (2016); Kim Lane Scheppele, *Never Again, And Not Quite*, VERFBLOG (23.7.2024)

השיטתית של זירות הפעולה למיניהן מאפשרת לראות כיצד צעדים נפרדים לכאורה קשורים למעשה זה בזה, ולהבחין בהשפעה המצטברת שלהם על שחיקת הדמוקרטיה.

המהלכים להחלשת הדמוקרטיה בישראל לא החלו בשנת 2024,³ ואף לא התפתחו רק תחת כנפיה של הממשלה הזאת.⁴ אולם, רוחב הפעילות המחלישה את הדמוקרטיה שהממשלה הזאת נוקטת חריג ביחס לממשלות קודמות. כך התברר כבר בהסכמים הקואליציוניים ובקווי היסוד של הממשלה, בנאומו של שר המשפטים יריב לוין ב-4 בינואר 2023, וכמובן במהלכים לקידום תיקונים רבים וחשרי תקדים לחוקי יסוד ולחוקים, לצד קידום של שינויים בשטח המבקשים לשנות את שיטת המשטר בישראל.⁵ שינויים אלו מתבטאים, בין היתר, בניסיון לקדם את הפיכתה של הוועדה לבחירת שופטים לוועדה ששולט בה רוב פוליטי, בהטלת מגבלות משמעותיות על היקף הביקורת השיפוטית שבג"ץ מוסמך להפעיל על חקיקה ועל החלטות מינהליות,⁶ בצמצום דרמטי של סמכויות הייעוץ המשפטי לממשלה ובניסיון לשנות את אופיו לפוליטי, בהרחבת סמכויות בתי הדין הדתיים, בהרחבת הסמכויות של השר לביטחון לאומי להשפיע על מדיניות המשטרה, בפגיעה בחופש הביטוי והמחאה, בצמצום תקציבים לחברה הערבית ועוד.

חלק ניכר ממהלכים אלו – במיוחד המהלכים שדרשו תיקון של חקיקת יסוד – נבלם בשנת 2023 בזכות תנועת מחאה ציבורית רחבה וחסרת תקדים;⁷ חלק אחר של המהלכים –

3 Suzie Navot, *An Overview of Israel's "Judicial Overhaul": Small Parts of a Big Populist Picture*, 56(3) *ISR. L. REV.* 482 (2023)

4 עמיר פוקס, דנה בלאנדר ומוטה קרמניצר, *חקיקה אנטי דמוקרטית בכנסת ה-18, 2013-2009* (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015).

5 Suzie Navot & Guy Lurie, *An Attack on the Rule of Law in Israel*, 39(1) *ISR. STUD. REV.* 20 (2024)

6 Amichai Cohen & Yuval Shany, *Reversing the "Constitutional Revolution": The Israeli Government's Plan to Undermine the Supreme Court's Judicial Review of Legislation*, *LAWFARE*, 15 (February 2023)

7 סקר שנערך ביולי 2023 מצא כי כרבע מהמדגם (23%) השתתפו במחאה נגד הרפורמה במערכת המשפט. ראו תמר הרמן ואור ענבי "סקר בזק: שויון בקרב מצביעי הליכוד בין התומכים בהמשך החקיקה לבין אלה הסבורים שיש לעצור אותה ולפעול להגברת האחדות במדינה" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 17.7.2023). למסגור של "העם" (the people) שפעל בדרך של מחאה נגד הרפורמה במערכת המשפט כ"רשות רביעית המגנה על הדמוקרטיה", ראו Yaniv Roznai, *We the Fourth*,

ובייחוד אלו שאינם דורשים חקיקה – החל לקרום עור וגידים, כמו השינויים במערכת היחסים בין המשטרה למשרד לביטחון לאומי; וחלק ממהלכי החקיקה צלחו, דוגמת השינוי בחוק-יסוד: הממשלה ביחס לעילה לנבצרות של ראש ממשלה. מהלך החקיקה העיקרי ששיקף את רצון הקואליציה להגביל את סמכויות בג"ץ ועבר בכנסת היה התיקון לחוק-יסוד: השפיטה לביטול עלית הסבירות. אולם הוא נפסל על ידי בג"ץ בפסק דין תקדימי שניתן בראשית 2024.⁸

בימים הראשונים שלאחר מתקפת חמאס הרצחנית ב־7 באוקטובר 2023 ופרוץ המלחמה בעקבותיה הצהירו רבים בקואליציה כי "התעסקנו בשטויות", "הציבור רוצה פוליטיקה אחרת", וכי "הרפורמה המשפטית" ירדה מן הפרק.⁹ היה אפשר לחשוב גם כי פסיקתו החד־משמעית של בג"ץ בפתח שנת 2024 – שבה נקבע ברוב ברור של 12 מתוך 15 שופטי ההרכב כי לבג"ץ נתונה הסמכות לפסול חוק יסוד הפוגע במאפייני הגרעיניים של הדמוקרטיה הישראלית – תסתום את הגולל על המהלכים לפגיעה בדמוקרטיה. חרף זאת, בחודשים שחלפו מאז פרוץ המלחמה התברר שלא רק שהממשלה והקואליציה לא זנחו כלל את המאמצים לפגוע באיזונים והבלמים החלשים ממילא בישראל, אלא גם שלאורך שנת 2024 חל שינוי בנתיבי העיקרי שבו הממשלה פוסעת כדי להגשים את מטרתה להחליש את המנגנונים הדמוקרטיים: לא עוד מיקוד בתיקונים לחוקי יסוד, אלא יצירת עובדות בשטח, המתבטאת במספר רב של מהלכים עוקפי חקיקה – במינויים, בהחלטות ובהתעלמות מחוות דעת מחייבות – שתוצאתם דומה, ולעיתים הרסנית עוד יותר. בתחילה הגדירה היועצת המשפטית לממשלה את רצף המהלכים "רפורמה שקטה", אולם הרפורמה הפכה לשקטה הרבה פחות ככל שעבר הזמן. המהלכים שהקואליציה קידמה בתחילת 2024 הלכו והסלימו, והפגיעה בדמוקרטיה הפכה ניכרת בזירות רבות ובתדירות הולכת ועולה.

Branch? The People as an Institution Protecting Democracy, in REDEFINING COMPARATIVE CONSTITUTIONAL LAW: ESSAYS FOR MARK TUSHNET (Madhav Khosla & Vicki C. Jackson eds., 2024).

8 בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (1.1.2024).

9 מורן אזולאי, ניר (שוקו) כהן ושרון כידון "השר קיש: 'אנחנו אחראים למצב. אני אומר לכולנו – התעסקנו בשטויות'" *ynet* (12.10.2023); איתמר אייכנר "נחניהו: 'הרפורמה המשפטית לא על סדר היום, הסרנו את חילוקי הדעות בינינו'" *ynet* (28.10.2023); יהודה שלזינגר ושיריה אביטן כהן "רוטמן: 'יודע שהרפורמה המשפטית לא תחזור, הציבור רוצה פוליטיקה אחרת'" *ישראל היום* (30.11.2023).

כך נפגעה עצמאותה של הרשות השופטת, המתפקדת זה קרוב לשנה וחצי ללא נשיא קבוע לבית המשפט העליון, בהרכב חסר של שופטים בכל הערכאות, לרבות בבית המשפט העליון, ואגב פגיעה חוזרת ונשנית בלגיטימיות של נשיא בית המשפט העליון ושל הוועדה לבחירת שופטים. נוסף על כך, בחודשים האחרונים העמיקה הממשלה עוד יותר את הפגיעה בשלטון החוק, בדרך של התעלמות מחוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה וערעור על סמכותה הבלעדית לייצג את הממשלה בפני הערכאות השיפוטיות, ואגב קידום פומבי של מהלכים להדחתה.¹⁰ לאורך כל השנה האחרונה הגביר השר לביטחון לאומי את שליטתו במשטרה, בפעולות הנראות כהפרה חוזרת ונשנית של הוראת בג"ץ האוסרת עליו להתערב בעבודתה האופרטיבית של המשטרה, ואילו בשלהי 2024 ניתן פסק דין שפסל את אחד מהתיקונים שנערכו בפקודת המשטרה המאפשר לשר לקבוע מדיניות כללית בתחום החקירות. בד בבד קידמה הממשלה פוליטיזציה בהליכי מינוי של תפקידי מפתח בשירות הציבורי, כגון נציב שירות המדינה ונציב תלונות הציבור על השופטים, והובילה לשפל חסר תקדים בייצוג נשים בתפקידים בכירים בשירות הציבורי. כמו כן, בשנה החולפת ערכה הממשלה קיצוץ לא שוויוני בתקציבי החברה הערבית, ומגמה זו עשויה להחריף בתקציב לשנת 2025 עבור קבוצות מוחלשות נוספות בחברה הישראלית.¹¹

בחודשים האחרונים המהלכים להחלשת הדמוקרטיה ניכרים ביתר שאת גם בין כותלי הכנסת. על רקע החלטת בג"ץ לקביעת מועד אחרון לבחירת נשיא לבית המשפט העליון על ידי הוועדה לבחירת שופטים, הצהירו שר המשפטים ושרים נוספים שיקדמו את הצעת החוק לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים המונחת על שולחן הכנסת לקריאה השנייה והשלישית, והקואליציה ממשיכה גם לקדם את שינוי אופן המינוי של נציב תלונות הציבור על השופטים. נוסף על כך, עם פתיחת מושב החורף ניכרת מתקפה על התקשורת החופשית בכלל, ובפרט על תאגיד השידור הציבורי, וכן על חופש הביטוי; כמו כן, במושב זה החלה הקואליציה לקדם תיקון לסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת המבקש

10 דפני בנבניסטי וענת טהון אשכנזי "ייצוג נפרד אינו ייעוץ נפרד": המקרים שבהם ניתן לממשלה היתר לקבלת ייצוג משפטי נפרד בעתירות לבג"ץ" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 8.9.2024).

11 כך, לדוגמה, הממשלה אישרה במסגרת התקציב לשנת 2024 קיצוץ נרחב ולא מידתי בתוכניות החומש שייעודן חיזוק החברה הערבית. גורמים בממשלה אף אותחו שבכוונתם להקפיא קצבאות במסגרת התקציב לשנת 2025, מהלך שעלול להעמיק את הפגיעה באוכלוסיות מוחלשות.

להרחיב את העילות למניעת השתתפות בבחירות, תיקון העלול לפגוע בזכות לבחור ולהיבחר, בייחוד בחברה הערבית; וכן היא פועלת לקידום חקיקה המחלישה את השירות הציבורי.

שנת 2024 הסתיימה על רקע הצהרות שר התקשורת שלא יציית לצו ביניים של בג"ץ שהאריך את כהונתם של חברי מועצת תאגיד השידור הציבורי, והתמונה המצטיירת בפתח 2025 מדאיגה ומחייבת מעקב מתמיד: הממשלה והקואליציה מקדמות במרץ צעדים להחלשת הדמוקרטיה הישראלית בזירות רבות ובמשולב. גם הצגתו של מתווה "ההסכמה" שפרסמו שר המשפטים לזין ושר החוץ סער בתחילת ינואר, הכולל הצעה לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים ולכינון חוק-יסוד: חקיקה, מלמדת כי בכוונת הקואליציה לחזור בקרוב לתיקוני חוקי היסוד שיהפכו את בחירת השופטים לפוליטית ויצמצמו מאוד את סמכות בית המשפט העליון לערוך ביקורת שיפוטית על חקיקה. כך, בראשית 2024 העדיפה הממשלה לפעול "מתחת לרדאר", בעיקר דרך החלטות וצעדים בשטח, ואילו עתה היא פועלת בדרך של "הרעשה כוללת" של תיקוני חוקי יסוד וחקיקה ראשית, תקנות והחלטות, ובדרך של מינויים ואיומים בפיטורים, מתוך החלשה מתמדת של המוסדות הדמוקרטיים במדינה.

עיקרי הצעדים שקידמו הממשלה והקואליציה ב־2024 - טבלה מסכמת

מהות הפגיעה	המהלך	ביטוי בשטח	סטטוס (נכון ל־19 בינואר 2025)
פגיעה בעצמאות מערכת המשפט	אי־מינוי נשיא לבית המשפט העליון	מפרישת הנשיאה (בדימוס) חיות באוקטובר 2023 ולאורך כל שנת 2024, מנע שר המשפטים את כינוס הוועדה לבחירת שופטים לשם בחירת נשיא קבוע לבית המשפט העליון.	בג"ץ הורה לשר המשפטים להעלות את בחירת הנשיא להצבעה בוועדה לבחירת שופטים עד 26 בינואר 2025.
		הצהרות מצד שרים ודיווחים בתקשורת על כוונת הקואליציה לקדם את ההצעה לתיקון חוק־סוד: השפיטה, המעניקה לה רוב בהרכב הוועדה לבחירת שופטים.	ועדת החוקה החלה לקדם את "מתווה לוינסקי־סער" שיוביל לפוליטיזציה של הליך מינוי השופטים.
	שינוי סדרי הוועדה לבחירת שופטים	שר המשפטים מונע דיון בוועדה במועמדים לשיפוט שאינם מקובלים עליו בשל התעקשות על מינוי "בהסכמה רחבה", גם כאשר יש רוב חוקי לאישור רוב המינויים.	טרם הושלמו כל המינויים החסרים במערכת המשפט, במיוחד בבית המשפט העליון ובמחוז ירושלים.
פגיעה תקציבית וסנקציות נוספות על מערכת המשפט		שר המשפטים החליט לבטל תקני שיפוט שאינם מאוישים בעת הזאת, אף שהסיבה לאי־האיוש היא סירובו לכנס את הוועדה לבחירת שופטים ולמנות שופטים.	
		שר המשפטים החליט, באופן גורף ושרירותי, שלא לאשר לשופטים ללמד באקדמיה לצד עבודתם בבית המשפט, ללא בחינה פרטנית של הבקשות בנושא.	
	ניסיון לפוליטיזציה של תפקיד נציב תלונות הציבור על השופטים	קידום הצעת חוק שתביא להשתלטות של הרוב הפוליטי על בחירת הנציב.	הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה השנייה והשלישית.
	החלשת לשכת עורכי הדין	קידום הצעת חוק להטיל הגבלות על גובה דמי החבר שלשכת עורכי הדין רשאית לגבות.	הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה השנייה והשלישית.
		לכך מצטרפת הצעת חוק לביטול לשכת עורכי הדין והקמת מועצת עורכי הדין שתישלט על ידי הממשלה.	הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה הראשונה.

מהות הפגיעה	המהלך	ביטוי בשטח	סטטוס (נכון ל-19 בינואר 2025)
פגיעה בשלטון החוק	הליך קבלת החלטות משובש ולא תקין בישיבות ממשלה	הייעוץ המשפטי לממשלה שב והבהיר שהחלטות ממשלה מתקבלות בתהליכי עבודה משובשים, בלי שקדמה להן עבודת מטה מקצועית; ואף בהסתמך על חוות דעת משפטיות של מי שאינו מוסמך לכך – של גורם פרטי או של מזכיר הממשלה.	היועצת המשפטית לממשלה שבה והתריעה על כך בעת האחרונה בדיון בעתירה לבג"ץ נגד החלטת דין רציפות על החוק למתן פטור מגיוס.
	התעלמות מתמשכת מחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה ובקשות תדירות לייצוג נפרד	ראש הממשלה וחלק מהשרים אינם נמנעים מלפעול בניגוד לחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה, מתוך התרסה פומבית נגד מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה.	
	קידום לא תקין של הליכי חקיקה בכנסת	כמו כן, הממשלה מרבה לבקש מהיועצת המשפטית לממשלה לקבל ייצוג משפטי נפרד, גם בסוגיות לא עקרוניות.	
	קידום מהלכים להדחת היועצת המשפטית לממשלה משיקולים לא ענייניים ואגב מתקפות אישיות עליה	שרים בממשלה הודו שהם עושים שימוש בהצעות חוק פרטיות, ולא ממשלחיות כנדרש, שכן הם חוששים שהצעותיהם לא תאושרנה על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה.	בג"ץ מתח ביקורת על פרקטיקה זו והבהיר ש"הצעות חוק פרטיות לא נועדו לשמש עבור הממשלה 'ערוץ עוקף' מהמנגנונים שחלים על הצעות חוק ממשלחיות".
	ניסיון להימנע מהקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקירת אירועי 7 באוקטובר, מתוך דה־לגיטימציה הולכת וגוברת מצד הקואליציה למוסד ועדת החקירה הממלכתית	חברי הממשלה קידמו מהלכים להדחת היועצת המשפטית לממשלה, לרבות גיבוש "תיק ראיות" נגדה, וקראו לקיים לה מעין "שימוע" בממשלה.	בג"ץ הורה לממשלה להגיש הודעה מעדכנת בתוך 60 יום (קרי, עד 9 בפברואר 2025) על קיום דיון במליאת הממשלה בעניין הקמת ועדת חקירה ממלכתית.
פגיעה בעצמאות משטרת ישראל ופוליטיזציה בהפעלת הכוח	התערבות אסורה של השר לביטחון לאומי בעבודת המשטרה	דיווחים שהשר מתערב בעבודת המשטרה (לדוגמה, בהקצאת כוחות; בהשעיית שוטרים ובהשתתפות בפשיטות).	בג"ץ פסל חלק מהתיקון לפקודת המשטרה שהתיר לשר לביטחון לאומי להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות.
	התערבות מתמשכת של השר לביטחון לאומי במינויים ובפיטורים במשטרה	השר לביטחון לאומי היה מעורב במינויים ובפיטורים של קצינים, גם בדרגות זוטרות, וקצינים המקורבים לשר קודמו במהירות. נטען גם שהשר שאל קציני משטרה בראיונות בנוגע לקידוםם בארגון, אם "יהיו נאמנים".	המחלקה לחקירת שוטרים פתחה בחקירת החשדות.
	חשש לחלוקת רישיונות לכלי ירייה שלא כדין	שינוי מהיר של תקנות כלי הירייה, כדי להקל את תנאי הסף לקבל רישיון לנשק, בלי עבודת מטה מסודרת. המשטרה פתחה בחקירה פלילית שמצאה שלמעלה מ-1,000 רישיונות נשק פרטי הונפקו שלא כחוק.	

מהות הפגיעה	המהלך	ביטוי בשטח	סטטוס (נכון ל-19 בינואר 2025)
פוליטיזציה בשירות הציבורי	פוליטיזציה בהליך מינוי נציב שירות המדינה	ראש הממשלה מינה ממלא מקום לנציב שירות המדינה, אף שהיעוץ המשפטי לממשלה הבהיר שיש מניעה משפטית מאישור המינוי.	בג"ץ דן בעתירה נגד המינוי הזמני.
	חילופי תפקידים תכופים והימנעות מאיוש של תפקידי מפתח	הממשלה נמנעת מאיוש של תפקידים בכירים רבים, או מאיישת אותם בממלאי מקום, ובכך מחלישה את השירות הציבורי (לדוגמה, מנהל למינהלת תקומה; מנכ"ל הביטוח הלאומי).	
	אי-מינוי נשים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי	מתוך 31 משרדי ממשלה, רק במשרד אחד מכהנת מנכ"לית (במינוי זמני), ובמעט המינויים הבכירים האחרונים לא מונתה אף אישה.	בג"ץ דן בעתירה העוסקת בהפרת החובה לייצוג הולם של נשים בתפקידי מנכ"לים במשרדים ממשלתיים.
איום על התקשורת החופשית	העברת חוקים הפוגעים בתקשורת	הכנסת העבירה כמה חוקים המטיבים עם בעלי רישיונות זעירים (כמו ערוץ 14) ופוגעים בתאגיד השידור הציבורי.	
		הכנסת אישרה חוק המאפשר להפעיל סנקציות נגד ערוצים שהוחלט שהם פוגעים בביטחון המדינה, אף שהסנקציות האלה אינן תורמות לחיזוק הביטחון, ודנה בכמה הצעות להחמרת החוק.	עתירה נגד החוק מתבררת בבג"ץ.
		קידום "חוק הרייטינג" המקנה לשר התקשורת שליטה ב"ועדת המדרוג"; קידום סגירת גלי צה"ל.	הצעות החוק נמצאות בהכנה לקריאה הראשונה.
		תזכיר חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות, המקנה הטבות חריגות לערוץ 14.	פורסם תזכיר החוק.
		שר התקשורת פרסם "מתווה לשינויים בשידור הציבורי", שלפיו יסגרו שידורי החדשות והאקטואליה בתאגיד השידור הציבורי; ערוץ מכאן 33 – הערוץ הציבורי בערבית – ייסגר; תקציב התאגיד יקוצץ ויאסר על פרסומות וחסויות בתאגיד.	התקיים דיון במתווה בוועדת הכלכלה בכנסת.
	קידום הצעת חוק המסמיכה את הממשלה לאשר את התקציב השנתי של תאגיד השידור הציבורי ואף לקצו, וכן קידום הצעת חוק להפרטת התאגיד.	הצעות החוק נמצאות בהכנה לקריאה הראשונה.	

מהות הפגיעה	המהלך	ביטוי בשטח	סטטוס (נכון ל-19 בינואר 2025)
פגיעה בזכות לבחור ולהיבחר	תיקון לסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת	הרחבת העילות למניעת השתתפות בבחירות, מהלך העלול לפגוע בזכות לבחור ולהיבחר, בייחוד בחברה הערבית.	הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה הראשונה.
פגיעה בזכות לשוויון	תיקון לחוק זכויות הסטודנט	הרחבת האפשרות למוסדות השכלה גבוהה להורות על הפרדה בין גברים לנשים, ללא כל תנאי ובאופן שלא ייחשב הפליה אסורה.	הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה הראשונה.
פגיעה בחופש הביטוי, ההפגנה והיצירה	תיקון לחוק המקל על העמדה לדין בעבירות של חופש הביטוי	הצעה להסמיך את המשטרה לפתוח בחקירה בחשד להסתה לטרור ללא אישור של פרקליט המדינה, כמקובל כיום.	ההצעה נמצאת בהכנה לקריאה השנייה והשלישית.
	הגבלת הזכות להפגין על ידי המשטרה	הגברת האלימות המשטרתית בהפגנות, כולל כלפי משפחות חטופים, ח"כים ועיתונאים, והפעלה של אמצעים לפיזור הפגנות בניגוד לנהלים.	
	צמצום חופש היצירה	פרסום טיוטה שינוי המבחנים לחלוקת כספי תמיכות בתחום הקולנוע, הנותנים עדיפות ליצירה מסחרית, ועולים לפגוע בתכנים ביקורתיים.	
		מהלכים מצד שר התרבות והספורט והמשטרה לשלול תקציבים ממוסדות תרבות שהקרינו סרטים ביקורתיים כלפי המדינה. נוסף על כך, פורסמו דיווחים שהמועצה לביקורת סרטים מזהירה סינמטקים מפני הקרנת סרטים שלא קיבלו את אישורה, בחריגה מהנוהג שהיה קיים עד עתה.	

מהות הפגיעה	המהלך	ביטוי בשטח	סטטוס (נכון ל-19 בינואר 2025)
פוליטיזציה גוברת במערכת החינוך ובאקדמיה	פוליטיזציה של מערכת החינוך ופגיעה בזכויות יסוד	חוק המאפשר לשר החינוך ולמנכ"ל המשרד לפטר מורים ולשלול תקציבים, אם לדעתם המורה או המוסד החינוכי הביעו גילויי הזדהות עם טרור. חוק זה חורג מהתנאים להסתה אסורה הקבועים היום בחוק המאבק בטרור.	החוק התקבל.
	פוליטיזציה באקדמיה	הצעת חוק המסמיכה גורם מינהלי במוסד להשכלה גבוהה לפטר איש סגל אקדמי שביצע לדעתו "הסתה לטרור" או תמך בארגון טרור או במעשה טרור, ללא התאמה לתנאים הקבועים בחוק להסתה אסורה.	הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה הראשונה.
		הצעה לחיקון חוק זכויות הסטודנט, המבקשת לקבוע איסורים רחבים בתחומי הביטוי (שאינם אסורים בהכרח על פי הדין הפלילי) ולחייב את המוסדות האקדמיים לפעול לאכיפתם ביחס לסטודנטים, באופן העלול להביא להרחקה לצמיתות מהמוסד האקדמי.	הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה הראשונה.
	פוליטיזציה של המחקר והמדע	שר החינוך פעל משיקולים פוליטיים לסיים את תפקיד יו"ר הו"ת, ומנגד נמנע מלאיים את תפקידי סגן היו"ר ומנכ"ל המל"ג.	בעת האחרונה מונה יו"ר הו"ת, אך המל"ג עדיין פועלת ללא סגן יושב ראש וללא מנכ"ל קבוע.
		שר החינוך ניסה לבטל את פרסי ישראל בתחומי המחקר והמדע הקבועים על פי תקנון פרס ישראל, מתוך התעלמות מעמדת רוב גורמי המקצוע.	המהלך נזנח בעקבות עתירה לבג"ץ.
פגיעה בחברה האזרחית	ניסיון להטמיע את התפיסה שהחברה האזרחית פועלת בניגוד לאינטרסים של מדינת ישראל	קידום הצעת חוק המבקשת לדרוש מארגון העותר לבג"ץ ומקבל את עיקר מימונו מישות מדינית זרה, לציין זאת בכתב העתירה, ולקבוע שהעתירה תועבר ממוסד המשפטים למשרד החוץ.	הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה הראשונה.
		הצעת חוק המציעה לקבוע שטרומה שקיבלה עמותה מישות מדינית זרה (כמו ארצות הברית וגרמניה), תהיה חייבת במס בגובה 80% מסכום הטרומה.	ההצעה הונחה על שולחן הכנסת.
		חברי כנסת ושרים האשימו ארגונים שהיו שותפים במחאה נגד ההפיכה המשטרית שהם "הובילו לטבח", וניסו להציג ארגונים אחרים כלא נאמנים לחברה הישראלית.	

המגמות המרכזיות שהביאו לפגיעה בדמוקרטיה הישראלית בשנה החולפת - פירוט

א. פגיעה בעצמאות מערכת המשפט

א.1. אי-מינוי נשיא לבית המשפט העליון לצד איומים בקידום "הרפורמה המשפטית"

בשל מאמציו המתמשכים של שר המשפטים לבטל את עקרון הסניוריטי, מאז פרישת הנשיאה בדימוס אסתר חיות מכס השיפוט באוקטובר 2023, בית המשפט העליון מכהן ללא נשיא קבוע. בספטמבר 2024, לאחר קרוב לשנה שבית המשפט העליון פעל ללא נשיא קבוע, ובעקבות מאמצים של המערכת המשפטית להגיע להסכמות עם השר, קיבל בג"ץ פה אחד עתירה המבקשת לחייב את שר המשפטים לכנס את הוועדה לבחירת שופטים ולבחור נשיא לבית המשפט העליון. בפסק הדין הבהירו השופטים כי לפי חוק בתי המשפט, נשיא בית המשפט העליון יתמנה מקרב שופטי בית המשפט העליון על דעת רוב רגיל של חברי הוועדה, והדגישו כי "מינוי נשיא בית המשפט העליון חיוני לתפקודן התקין של הרשות השופטת ושל מערכת אכיפת החוק במדינת ישראל; ותפקודן התקין של מערכות אלו הוא אינטרס ציבורי ממעלה ראשונה"¹².

לאחר מתן פסק הדין שר המשפטים אומנם כינס את הוועדה, אך עמל לדחות את בחירת נשיא בית המשפט העליון. כך, לדוגמה, הוא פרסם ברשומות את שמות כל שופטי בית המשפט העליון כמועמדים לתפקיד, בניגוד לרצונם של 10 מ־12 שופטי בית המשפט העליון (שהסירו את מועמדותם) ומתוך הפרה של עקרון הסניוריטי שחל מאז קום המדינה; בצעד חסר תקדים – הוא הזמין את הציבור להגיש התנגדויות למינויים של שופטי בית המשפט העליון לתפקיד הנשיא, ובעיקר כנגד מ"מ הנשיא המכהן, השופט עמית; הוא ניסה להביא לשידור דיוני הוועדה, הצעה שנדחתה בוועדה ברוב דעות; ואף זימן מומחים לוועדה, בחריגה מנוהג ארוך שנים, שלפיו הוועדה אינה מזמנת גורמים חיצוניים לשיבותיה.¹³

12 בג"ץ 1711/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים, פס' 37 לפסק דינה של השופטת וילנר (8.9.2024).

13 מכתב מאת השופט יצחק עמית, השופט נעם סולברג והשופטת דפנה ברק־ארז אל חברי הוועדה לבחירת שופטים בנושא "זימון לשיבת הוועדה ביום 12.12.2024" (11.12.2024).

אי-המינוי המתמשך של נשיא לבית המשפט העליון הביא בעת האחרונה את בג"ץ להורות לשר המשפטים להעלות את בחירת הנשיא להצבעה בוועדה לבחירת שופטים עד 16 בינואר, בצינון כי "פועלו של שר המשפטים עד כה אינו מגשים את הקביעה העקרונית שבפסק הדין – החובה להביא את בחירת נשיא בית המשפט העליון להצבעה על ידי חברי הוועדה לבחירת שופטים"¹⁴. לאחרונה העניק בג"ץ לשר המשפטים דחייה של 10 ימים וקבע כי הוא נדרש להביא את נושא בחירתו של נשיא לבית המשפט העליון להצבעה בוועדה לבחירת שופטים עד 26 בינואר 2025.

בו בזמן, ועל רקע התקרבות המועד האחרון להצבעה על בחירת נשיא לבית המשפט העליון, פרסמו שר המשפטים ושר החוץ מתווה חדש להרכב הוועדה לבחירת שופטים, ולפיו יהיה רוב לפוליטיקאים ונציגיהם בוועדה, רוב שידחק את מקומם של גורמי המקצוע בהרכב הוועדה. אומנם מתווה זה הוא שיפור מסוים ביחס להצעת החוק המקורית שהקנתה רוב מוחלט לקואליציה בבחירת השופטים, אולם גם הוא יוביל לפוליטיזציה של מערכת המשפט – שכן לפי המתווה, מינוי של שופט לבית המשפט העליון יחייב הסכמה של נציג אחד מהאופוזיציה ונציג אחד מהקואליציה לפחות, אך לא תידרש הסכמה של השופטים או של גורמי המקצוע מטעם הלשכה לבחירה. בפועל תוביל השיטה הזאת למינוי שופטים בדילים פוליטיים בלבד, ולזניחת השיקולים המקצועיים. עוד בהתאם למתווה, אם הסתיימה כהונתם של שני שופטים של בית המשפט העליון ועברה שנה מיום שהסתיימה כהונתו של הראשון, או מיום תחילת כהונת כנסת חדשה, יגבשו האופוזיציה והקואליציה כל אחת רשימה של שלושה מועמדים, ומהם יבחר הצד השני שופט אחד. מנגנון זה עלול להוביל לגיבוש של רשימות מועמדים לפי השיקולים הפוליטיים המקוטבים ביותר, במקום לפי שיקולים מקצועיים. אומנם נקבע בהצעת החוק החדשה כי המתווה ייכנס לתוקפו רק לאחר הבחירות, אולם בכוננת השרים לקדם בהליך מזורז את ההצעה לתיקון חוק-יסוד: השפיטה המונחת על שולחן הכנסת לקריאה השנייה והשלישית, והחשש הוא ששינוי דרמטי שכזה ייעשה ללא הסכמה רחבה וללא הדיון המעמיק הראוי לשינויים חוקתיים. נוסף על כך, הקואליציה עשויה לקדם בקרוב הצעת חוק המבקשת לשנות את דרך בחירת נשיא בית המשפט העליון, כך שהוא ייבחר לא על פי שיטת הסניוריטי הנהוגה, כאמור, מקום המדינה עד היום.¹⁵

14 בג"ץ 1711/24 התנועה למען איכות השלטון נ' שר המשפטים (החלטה מיום 12.12.2024).

15 הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון – בחירת נשיא בית המשפט העליון בידי הכנסת), פ/952/25.

א.2. שינוי סדרי הוועדה וסירוב למנות שופטים גם כאשר יש רוב נדרש בוועדה

לאחר הקמת הממשלה הנוכחית סירב שר המשפטים לכנס את הוועדה לבחירת שופטים, אף שהיו חסרים עשרות שופטים במערכת המשפט, וכן מנע, כאמור, דיון במינויו של נשיא קבוע לבית המשפט העליון. בנובמבר 2023 (גם על רקע הגשת עתירה לבג"ץ בנושא), הודיע השר כי יכנס את הוועדה אך יביא לפתחה רק החלטות שיש בעניינן "הסכמה רחבה"¹⁶. אומנם השאיפה להסכמה רחבה ראויה, אך מבחינה חוקית נדרש רוב של חמישה חברי ועדה בלבד כדי למנות את השופטים ברוב הערכאות, ועל כן התקשות על מינוי בהסכמה רחבה בלבד משנה בפועל את הרוב החוקי הנדרש בוועדה.¹⁷ שר המשפטים נתלה בעילה זו לאורך חודשים ארוכים, וכך מנע דיון במינויים שאינם מקובלים עליו, במיוחד במחוז ירושלים, שבו התקנים החסרים עדיין לא אוישו.

א.3. פגיעה תקציבית וסנקציות נוספות על מערכת המשפט

בחודשים האחרונים הגביר שר המשפטים את הפגיעה במערכת המשפט על ידי החלטות לבטל תקני שיפוט שאינם מאוישים בעת הזאת, אף שהסיבה לאי־האיוש היא, כאמור, סירובו של השר לכנס את הוועדה לבחירת שופטים. ההחלטה לבטל את התקנים התקבלה חרף הסכמות שכבר הושגו בנושא בין משרד האוצר לבין הנהלת בתי המשפט. ממלא מקום נשיא בית המשפט העליון, השופט עמית, התריע כי "מדובר בהליך חסר תקדים" שיפגע בציבור המתדיינים, והבהיר כי מעולם לא התערב שר משפטים בתקציב הרשות השופטת. לדבריו מהלך זה פוגע בליבת הפרדת הרשויות ובעצמאות מערכת המשפט, "ומהווה דריסה של הרשות המבצעת את הרשות השופטת"¹⁸.

16 בג"ץ 5692/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים (הודעה מטעם שר המשפטים מיום 5.11.2023).

17 ראו, לדוגמה, חן מענית ויהושע (ג'וש) בריינר "ליון מנע הצבעה בוועדה לבחירת שופטים כדי לבלום קידום שופטת למחוזי בירושלים" הארץ (29.2.2024); בג"ץ 1711/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים (8.9.2024).

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

נוסף על כך, שר המשפטים החליט בהחלטה גורפת שלא לאשר לשופטים ללמד באקדמיה לצד עבודתם בבית המשפט.¹⁹ יצוין כי על פי הנחיות מנהל בתי המשפט, בקשה של שופט ללמד באקדמיה צריכה לקבל את אישור הנהלת בתי המשפט ואת אישור נשיא בית המשפט העליון, המביאים בחשבון שיקולים מערכתיים, ורק לאחר מכן היא מגיעה לשולחנו של שר המשפטים. מכאן שספק רב אם החלטה גורפת ושרירותית לסרב מראש לבקשות אלו, ללא בחינה פרטנית שלהן, הוחלטה משיקולים ענייניים וסבירים ותימצא עומדת בהתאם לדין ויימצא שהיא חוקית.

4. ניסיון לפוליטיזציה בתפקיד נציב תלונות הציבור על השופטים

נציב תלונות הציבור על השופטים סיים את תפקידו במאי 2024 ובמקומו לא מונה נציב חדש. כלומר עד היום טרם אויש התפקיד, ולציבור אין כתובת להלין על התנהלות שופטים. הסיבה לאי־מינוי הנציב נעוצה ברצונו של שר המשפטים לחרוג מהנוהל שלפיו מתמנה לתפקיד שופט בדימוס של בית המשפט העליון, והוא מעדיף למנות שופט בדימוס של בית המשפט המחוזי – מהלך נוסף המחליש את מערכת המשפט ואת מעמדו של בית המשפט העליון.

בד בבד, ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת דנה בהצעת חוק נציב תלונות הציבור על שופטים (תיקון מס' 6) (בחירת הנציב), התשפ"ד-2024, של יו"ר הוועדה, הנמצאת בהכנה לקריאה השנייה והשלישית. לפי הצעת החוק, הנציב ייבחר על ידי הכנסת, ומי שיהיה ראשי להציע מועמד יהיו רק שר המשפטים או עשרה חברי כנסת. אם יהיו שני מועמדים או יותר, מוצע שהמועמד שקיבל 70 קולות לפחות ייבחר לתפקיד. כל זאת חלף המצב הקיים כיום, שבו הנציב מתמנה בידי הוועדה לבחירת שופטים לפי הצעת שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון כאחד. מדובר בניסיון השתלטות של הרוב הפוליטי על מוסד המחזיק בסמכויות משמעותיות־אתיות על השופטים ובסמכות להציע לוועדה לבחירת שופטים לפתוח בהליכי הדחה של שופט. ניסיון השתלטות זה עלול לאיים על אי־תלות השופטים ועל עצמאות מערכת המשפט.²⁰ בעת האחרונה אף דווח כי שר המשפטים

19 יהודה שלזינגר "הסנקציה של השר ליון נגד השופטים: לא יאפשר להם ללמד באקדמיה" ישראל היום (23.12.2024).

20 גיא לוריא "חוות דעת – ההצעה להעביר את מינוי נציב תלונות השופטים לאחריות הכנסת מאיימת על עצמאות השופטים" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 30.6.2024).

ניסה לקשור בין מינוי נציב תלונות הציבור על השופטים כפי שהחוק דורש וגניזת הצעת החוק, לבין מינוי שופט מטעמו לבית המשפט העליון.²¹

א.5. החלשת לשכת עורכי הדין

על רקע המהלכים המתוארים לעיל בוועדה לבחירת שופטים, הכנסת מקדמת כמה הצעות חוק להחלשת לשכת עורכי הדין. כך, בימים האחרונים התקבל בכנסת תיקון לחוק לשכת עורכי הדין המטיל הגבלות על גובה דמי החבר שלשכת עורכי הדין רשאית לגבות ועל השימוש שהלשכה רשאית לעשות בדמי החבר, בדרך שתחליש את המוסדות המרכזיים של הלשכה.²² לחוק זה מצטרפת הצעת חוק לביטול לשכת עורכי הדין והקמה של "מועצת עורכי הדין" שתישלט על ידי הממשלה. הצעה זו נמצאת בהכנה לקריאה הראשונה.²³

ב. פגיעה בשלטון החוק

ב.1. קידום לא תקין של הליכי קבלת החלטות בממשלה ובכנסת

לאורך השנה האחרונה שב הייעוץ המשפטי לממשלה והזהיר כי הממשלה אינה מקבלת החלטות בהליך תקין – בדרך של אישור החלטות שיש בעניינן מניעה משפטית, על ידי אימוץ של תהליכי עבודה משובשים והסתמכות על חוות דעת פרטיות, במקום על חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה. עוד בשלהי שנת 2023 הדגיש הייעוץ המשפטי לממשלה כי לאחר חודש של מלחמה, שבו הוא העמיד לרשות הממשלה כלים משפטיים חיוניים הולמים והקל על עבודת הממשלה בנסיבות המורכבות שהתעוררו, יש לשוב ככל הניתן להליך קבלת החלטות בממשלה "בדרך המלך" – על ידי תיקוני חקיקה בכנסת ולא

21 טובה צימוקי, סיון חילאי ואלון סטרימלינג "סוף לאקטיביזם – ושינוי מערכת המשפט: ליבת המהפכה המשפטית שבמוקד הפיצוץ" ynet (15.12.2024); טובה צימוקי "הזדמנות אחרונה לפני פיצוץ: המתווה שמציע לווין לפתרון המשבר מול העליון" ynet (10.12.2024).

22 הצעת חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 45) (דמי חבר), התשפ"ה-2024, פ/3787/25.

23 הצעת חוק מועצת עורכי הדין בישראל, התשפ"ג-2022, פ/464/25.

על ידי התקנות תקנות שעת חירום, וכן בהצבעה בישיבת ממשלה ולא במשאל טלפוני.²⁴ תגובתו של מזכיר הממשלה לכך החלה לשרטט את הקו הלעומתי שהממשלה תנקוט בו בחודשים הבאים, קו המתעלם משלטון החוק וממעמדן המחייב של חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה. מזכיר הממשלה טען כי הוא "אחראי להבטיח את תפקודה של הממשלה בהלימה למצב החריג שבו אנו מצויים", וכי "אין זה הזמן או המקום לכוול את ידי הממשלה בכבלים משפטיים מיותרים".²⁵

חודשים ספורים לאחר מכן (פברואר 2024) כבר הזהיר הייעוץ המשפטי לממשלה את הממשלה כי היא אינה מקבלת החלטות באופן תקין, והעלה את החשש כי היא מנסה "לעקוף את דרכי העבודה התקינות של הממשלה, במטרה לקיים דיון בנושאים שלא הושלמה לגביהם הבחינה המקצועית והמשפטית הנדרשת לפי תקנון עבודת הממשלה; או חמור מכך – שהתנהלות זו נועדה כדי להביא לדיון בממשלה הצעות החלטה שלגביהן נקבעה מניעה משפטית".²⁶ באוגוסט 2024 התריעה היועצת המשפטית בעצמה בפני ראש הממשלה כי "הגיעו הדברים לנקודת קיצון" – הממשלה נסמכת על חוות דעת משפטיות של גורמים פרטיים או של מזכיר הממשלה, אך ביחס לעניין משפטי בעל "השלכות כבדות משקל בתחום הבטחוני" ובעניין גיוס בני הישיבות,²⁷ ובהמשך טענה כי הקבינט המדיני-ביטחוני הפך ל"עיר מקלט לקבלת החלטות באופן בלתי תקין או לעקיפת דרכי העבודה הקבועות בתקנון הממשלה".²⁸ רק בעת האחרונה הובהר כי –

24 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 מזכיר הממשלה, עו"ד יוסי פוקס בנושא "החלטות ממשלה במצב חירום ותקנות שעת חירום" (8.11.2023).

25 מכתב מאת מזכיר הממשלה, עו"ד יוסי פוקס, אל המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי, והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), עו"ד ד"ר גיל לימון, בנושא "החלטות ממשלה במצב חירום ותקנות שעת חירום" (9.11.2023).

26 מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), עו"ד ד"ר גיל לימון, אל מזכיר הממשלה, עו"ד יוסי פוקס, בנושא "איי תקינות הליכי קבלת החלטות בממשלה" (8.2.2024).

27 מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה, גלי בהרב-מיארה, לראש הממשלה, בנימין נתניהו, בנושא "שיבוש תהליכי העבודה בעבודת הממשלה" (6.8.2024).

28 מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה, גלי בהרב-מיארה, לראש הממשלה, בנימין נתניהו, בנושא "שיבוש בתהליכי העבודה בקבינט המדיני-ביטחוני" (14.10.2024).

נפרמים תהליכי העבודה התקינים בממשלה, ומתקבלות החלטות משמעותיות בתהליכי עבודה משובשים, בלי שקדמה להן עבודת מטה מקצועית; תוך העברתן להתייחסות הגורמים הרלוונטיים בסמוך לשיבות הממשלה או במהלך, באופן שאינו מאפשר לגורמי המקצוע וכן לשרים, למלא את תפקידם וחובותיהם לקבל החלטות מושכלות; ואף בהסתמך על חוות דעת משפטיות של מי שאינו מוסמך לכך, גורם פרטי או מזכיר הממשלה.²⁹

אִי־ההקפדה על הליכים תקינים אינה מתרחשת רק בממשלה, אלא גם בכנסת. כך, שרים בממשלה הודו כי הם אינם עושים שימוש בהצעות חוק ממשלתיות, כנדרש, שכן הם חוששים שהייעוץ המשפטי לממשלה לא יאשר הצעותיהם, ומעדיפים לקדם הצעות חוק פרטיות ולדלג על המשוכה הזאת.³⁰ בפסק הדין שניתן בעת האחרונה בעתירה נגד התיקונים לפקודת המשטרה, מתח בג"ץ ביקורת על השימוש שעושים חברי ממשלה בהצעות חוק פרטיות. לדוגמה, ממלא מקום נשיא בית המשפט העליון הבהיר כי "הצעות חוק פרטיות לא נועדו לשמש עבור הממשלה 'ערוץ עוקף' מהמנגנונים שחלים על הצעות חוק ממשלתיות".³¹

ב.2. התעלמות מחוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה לצד קידום מהלכים להדחתה

לאורך השנה האחרונה ניסו שרים לפעול בניגוד לחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה, מתוך התרסה פומבית נגד המוסד הזה. כך, לדוגמה, אירע סביב קידום החוק לפטור מגיוס. במאי 2024 הבהירה היועצת המשפטית לממשלה לוועדת השרים לענייני

29 בג"ץ 4769/24 משמר הדמוקרטיה הישראלית נ' ועדת השרים לענייני חקיקה (תגובה מקדמית מטעם המדינה מיום 27.12.2024).

30 מכתב מאת ח"כ מירב כהן אל היועצת המשפטית לכנסת, גב' שרית אפיק, בנושא "שימוש בהצעות חוק פרטיות כמנגנון עוקף הליך חקיקה ממשלתי" (19.12.2024); שוקי טאוסיג "קרעי חשף את השיטה: ניצול לרעה של הצעות החוק הפרטיות" שקוף (23.12.2024). גם השר לשיחוף פעולה אזורי תקף בעבר את היועצת המשפטית לממשלה וטען כי "כל דבר נעצר אצלה. בגללה עברנו לעבוד באמצעות הצעות חוק פרטיות" (איחמר אייכנר "נחניהו נגד היועמ"שית: היא לעומתיה לנו, מבקש מהשר לויין שיתן הצעה איך לפתור" ynet (4.11.2024)).

31 בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פס' 71 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא, השופט פוגלמן (2.1.2025).

חקיקה כי יש מניעה משפטית להחלת דין רציפות על הצעת חוק הגיוס, שכן ההסדר המוצע אינו מתבסס על תשתית נתונים עובדתית ולוונטית ועדכנית ואינו מגלם את הצרכים של צה"ל במציאות של מלחמה ממושכת רב-זירתית.³² חרף זאת, הממשלה בחרה לקדם את הצעת החוק, ובעת האחרונה אף הגדיל מזכיר הממשלה לעשות וטען כי לא נפל כל פגם בקידום ההצעה, שצריכה להיות מלווה רק על ידי הייעוץ המשפטי של הכנסת, ולא על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה.³³ דוגמה אחרת היא סוגיית סבסוד מעונות היום לחיילי גיוס חרדים. הייעוץ המשפטי לממשלה הבהיר לשר העבודה כי במצב החוקי הקיים ולנוכח פסק הדין בעניין הגיוס, המדינה אינה מוסמכת להמשיך ולספק תמיכות כספיות הניתנות לחיילי גיוס חרדים בגין תשלום שכר לימוד במעונות יום.³⁴ למרות הבהרה זו הורה שר האוצר על המשך סבסוד מעונות היום.³⁵ בסופו של דבר, לאחר דיון בבג"ץ הוחלט בהסכמה שהמיון יימשך עד פברואר 2025.³⁶

הממשלה פעלה בניגוד לעמדת היועצת המשפטית לממשלה גם בעניין מינוי נציב שירות המדינה הממשלה. כך, הממשלה אישרה החלטה שלפיה המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה הבא יוצע לממשלה על ידי ראש הממשלה והמינוי יאושר על ידי הוועדה

32 מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), עו"ד ד"ר גיל לימון, אל שר המשפטים, ח"כ יריב לוין, בנושא "החלת דין רציפות על הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב תלמידי ישיבות), התשפ"ב-2022" (16.5.2024). היועצת המשפטית לממשלה חזרה על הדברים האלה גם בחגובתה לעתירה שהוגשה נגד ההחלטה להחיל דין רציפות על הצעת החוק לפטור מגיוס, וכן הבהירה את הדברים ישירות לשר הביטחון. ראו בג"ץ 4769/24 משמר הדמוקרטיה הישראלית נ' ועדת השרים לענייני חקיקה (תגובה מקדמת מטעם המדינה מיום 27.12.2024); ביני אשכנזי "היועמ"שית לכ"ץ: חוק הגיוס צריך להתחשב בשינוי המציאות הביטחוני אחרי 7 באוקטובר" וואלה (2.1.2025).

33 מכתב מאת מזכיר הממשלה, עו"ד יוסי פוקס, אל היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה, בנושא "גיוס בני הציבור החרדי" (5.1.2024).

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

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

36 בג"ץ 58820-08-24 אמת ליעקב בישראל בע"מ נ' היועצת המשפטית לממשלה (25.11.2024).

המייעצת למינויים לתפקידים בכירים. כל זאת, אך שיש חוות דעת של היועצת המשפטית לממשלה שקיימת מניעה משפטית מהחלטה על אופן המינוי הזה, וכי כדי להבטיח הליך מינוי תקין של נציב שירות המדינה הבא, יש לקבוע כי המינוי ייעשה על ידי ועדת איתור בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון. נגד החלטת ממשלה זו הוגשה עתירה לבג"ץ, והיא עודנה מתנהלת. בד בבד החליט ראש הממשלה למנות ממלא מקום לנציב שירות המדינה, חרף ההבהרה החד-משמעית של הייעוץ המשפטי לממשלה כי יש מניעה משפטית להשלים את המינוי הזה לנוכח חוסר התאמתו לתפקיד.³⁷

בהקשר הזה נזכיר כי בג"ץ שב והבהיר בעת האחרונה כי –

היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת. כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת, פירושה את הדין משקף את המצב המשפטי – הקיים והמצוי – ופירושה זה מחייב את הרשות המבצעת. עמדה זו יצוקה בעשרות שנות פסיקותיו של בית משפט זה.³⁸

בצל התנהלות זו, בשבועות האחרונים חלה עליית מדרגה במתקפות הפומביות על מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה, וחברי הממשלה החלו לקדם – בפומבי לפחות – מהלכים להדחת היועצת המשפטית לממשלה. כך, שרים גיבשו מעין "תיק ראיות" נגד היועצת המשפטית לממשלה וחתמו על מסמך הקורא למזכיר הממשלה להביא למליאת הממשלה את סוגיית הדחתה,³⁹ ואף נשמעו קריאות לערוך לה מעין "שימוע" בישיבת הממשלה. מהלכים אלו נרקמים בנוכחות ראש הממשלה, הנמצא בניגוד עניינים בסוגיה.⁴⁰

37 מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה, אל ראש ממשלת ישראל, ח"כ בנימין נתניהו, בנושא "מינוי ממלא מקום לתפקיד נציב שירות המדינה" (30.12.2024).

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

39 מורן אזולאי "קרעי חושף: אלה 13 השרים שחתמו על המכתב להדחת היועמ"שית" ynet (3.12.2024).

40 נדב אלימלך "תחפור את כולנו! הדיון בממשלה על הדחת היועמ"שית" I24 (29.12.2024).

3. ב. ניסיון הממשלה לבסס לעצמה "מסלול עוקף ייעוץ משפטי"

במקום לפעול על פי חוות הדעת המחייבות של הייעוץ המשפטי לממשלה ובמקרים נחוצים לקבל ייצוג של הייעוץ המשפטי לממשלה, שהוא הגורם המוסמך לייצגה, הממשלה בוחרת פעם אחר פעם לנסות ולפנות לקבלת ייצוג משפטי פרטי בהליכים משפטיים המתנהלים נגדה. דוגמה מובהקת לכך היא צבר העתירות בסוגיית גיוס בני הישיבות שאין להם מעמד פטור או דחיית שירות, ובחוקיותה של העברת תמיכות לישיבות בגין מי שאין בסיס חוקי להיעדר התייצבותם לגיוס. היועצת המשפטית לממשלה אישרה לממשלה ייצוג נפרד בהליך אך הבהירה כי ההיתר ניתן רק ביחס לייצוג הממשלה, ואילו משרדי הממשלה ויתר גופי המדינה הרלוונטיים – ובראשם משרד הביטחון, זה"ל ומשרד החינוך – לא יהיו מיוצגים באופן פרטי.⁴¹ בניגוד להחלטת היועצת המשפטית לממשלה, התקבלה בממשלה החלטה מס' 1724 (30.4.2024), שלפיה "משמעות הייצוג הנפרד לממשלה בבג"ץ היא ייצוג נפרד לממשלה ולכל משרדי הממשלה וגופי המדינה הרלוונטיים". במסגרת העתירה בא כוח הממשלה אומנם הודיע כי הממשלה חזרה בה מהחלטה מס' 1724, אך בבג"ץ שב והבהיר את חשיבות סמכות הייצוג הבלעדית וכי אין משמעו של ייצוג נפרד ייעוץ נפרד.⁴²

רשימת המקרים שבהם ביקשה הממשלה ייצוג נפרד מעידה על הפיכתה של תופעת שוליים נדירה לנורמה, כך שכל אימת שהממשלה אינה מרוצה מחוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, היא מבקשת לפנות לייצוג משפטי פרטי מטעמה. ניתוח המקרים שבהם ביקשה הממשלה ייצוג נפרד מלמד כי מדובר באותן יוזמות המבקשות להחליש את הדמוקרטיה הישראלית באמצעות פגיעה בסמכות בית המשפט לערוך ביקורת שיפוטית על החלטות ממשלה, פגיעה בעצמאות מערכת המשפט, בזכות לשוויון, במינהל תקין המתחייב בהליכי מינויים ופיטורים ועוד.⁴³

41 מכתב מהמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), עו"ד ד"ר גיל לימון, אל מזכיר הממשלה, יוסי פוקס, בעניין "ייצוג נפרד לממשלה בעניין מחווה גיוס לבני הציבור החרדי והמשך תשלום תמיכות לישיבות עבור מועמדים לשירות" (21.4.2024).

42 בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון, פס' 84-87 לפסק דינו של מ"מ הנשיא פוגלמן (25.6.2024).

43 להרחבה ראו דפני בנבניסטי וענת טהון אשכנזי "ייצוג נפרד אינו ייעוץ נפרד": המקרים שבהם ניתן לממשלה היתר לקבלת ייצוג משפטי נפרד בעתירות לבג"ץ" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 8.9.2024).

ב.4. ניסיון להימנע מהקמת ועדת חקירה ממלכתית

לאורך השנה האחרונה הממשלה, ובעיקר ראש הממשלה, סירבו להקים ועדת חקירה ממלכתית לחקירת אירועי 7 באוקטובר, חרף התמיכה הציבורית הרחבה והעקבית בכך (70%),⁴⁴ ולמרות עמדתה העקבית של היועצת המשפטית לממשלה שוועדת חקירה ממלכתית היא הכלי המתאים לחקירת האירועים האלה.⁴⁵ בראשית הדרך הייתה ההימנעות מרומזת יחסית, אולם בשבועות האחרונים נהפך הסירוב לקדם הקמה של ועדת חקירה ממלכתית מתריס ופומבי הרבה יותר. לדוגמה, ח"כ גלית דיסטל-אטבריאן טענה מעל בימת הכנסת כי הקואליציה "נלחמת" נגד צמרת צה"ל, צמרת המשפט והתקשורת, ולדבריה "שיחלמו שניתן להם לעשות ועדת חקירה ממלכתית על אסון הטבח".⁴⁶ השר לשיתוף פעולה אזורי, דוד אמסלם, הצהיר על בימת הכנסת כי "אנחנו לא נקים ועדת חקירה ממלכתית, אנחנו נקים ועדת חקירה של העם";⁴⁷ ורק בימים האחרונים אמר שר האוצר בצלאל סמוטריץ' כי אין לו "טיפת אמון במערכת המשפט הישראלית", וביחס לחקירת 7 באוקטובר הדגיש כי הוא "לא מוכן להפקיר את המשימה הזו בידי אנשים שאני לא מאמין בהם".⁴⁸ בד בבד נדונה בבג"ץ עתירה המבקשת לחייב הקמה של ועדת חקירה ממלכתית לחקירת אירועי 7 באוקטובר.⁴⁹

ברקע, לאורך השנה האחרונה עלו חששות כי נעשית פגיעה בחומרים הגולמיים שישמשו בבוא היום את ועדת החקירה, בין היתר, בדרך של שינוי פרוטוקולים של דיוני קבינט מתקופת המלחמה.⁵⁰

44 רועי רובינשטיין "מחקר: תמיכה גורפת בציבור לוועדת חקירה ממלכתית ל-7/10", *ynet* (15.10.2024).

45 בג"ץ 4889/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (תגובה לעחירות מטעם היועצת המשפטית לממשלה מיום 4.12.2024).

46 ראו חלק מן הנאום בכנסת.

47 ראו חלק מן הנאום בכנסת.

48 אדריאן פילוט "סמוטריץ': 'מערכת המשפט עקומה ומעותת; לא מוכן שתחקור את 7.10' כלכליסט (8.1.2025).

49 בג"ץ 4889/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל.

50 נדב איל "האלוף פנה ליועמ"שית: חשש שבמשרד רה"מ נעשו ניסיונות לשנות פרוטוקולים במלחמה" *ynet* (10.7.2024).

ג. פגיעה בעצמאות משטרת ישראל ופוליטיזציה בהפעלת הנוח

ג.1. התערבות מתמשכת של השר לביטחון לאומי בעבודה האופרטיבית של המשטרה

בשנה האחרונה עלו טענות תקופות למעורבות הולכת ומעמיקה של השר לביטחון לאומי בעבודת המשטרה, בניגוד להחלטה מפורשת של בג"ץ, שקבעה כי "על השר להימנע ממתן הוראות אופרטיביות למשטרה, בין במישרין ובין בעקיפין"⁵¹. כך, לדוגמה, במרץ 2024 הגיע השר לביטחון לאומי למשרדי מח"ש כדי לתמוך בשוטר שירה למוות בילד בן 12 במחנה הפליטים שועפאט, ואף הביע ביקורת פומבית על החלטת מח"ש לחקור את השוטר. היועצת המשפטית לממשלה הבהירה כי המהלך הזה "פוגע קשה בשלטון החוק ומהווה פוליטיזציה של מערכות אכיפת החוק"⁵². במאי 2024 דווח כי השר פנה למפכ"ל המשטרה בדרישה לשנות את אופן הקצאת היחידות המאבטחות את שיירות הסיוע לרצועת עזה,⁵³ וכי הוא שוחח ישירות עם מפקד מג"ב וסיכם עימו כי שוטרים שתועדו נוהגים באלימות נגד המתפללים בהר מירון יושעו מתפקידם.⁵⁴ בספטמבר 2024 הגיע השר לזירה שבה התרחשה פשיטה של המשטרה.⁵⁵ בדצמבר פורסם בתקשורת על קיומן של חקירות נגד נציב השב"ס ומפקד היחידה המרכזית של מחוז ש"י במשטרה בגין חשדות הנוגעים לקשריהם עם השר לביטחון לאומי.⁵⁶

נוסף על כך, דווח כי התערבותו של השר בעבודת המשטרה מובילה את הארגון להימנע מביצוע עבודתו במקרים שאינם עולים בקנה אחד עם עמדת השר. לדוגמה, דווח כי מזכירו

51 בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (החלטה מיום 19.3.2023).

52 אביעד גליקמן וברוך קרא "היועמ"שית נגד בן גביר: 'התערבות בחקירת מח"ש מפרה את החוק'" חדשות 13 (13.3.2024).

53 בר פלג, יהושע (ג'וש) בריינר ויהונתן ליס "ילמה השוטרים שלי פה? בן גביר זעם המפכ"ל בשל הקצאת יחידות מיוחדות לאבטחת שיירות הסיוע לעזה" הארץ (19.5.2024).

54 משה שטיינמץ "המהומות במירון: בן גביר צלצל למפקד מג"ב ללא עדכון או אישור המפכ"ל, שפנה ליועמ"שית" כאן (26.5.2024).

55 הדס גרינברג ורן בנימיני "500 שוטרים פשטו על שכונת ברמלה ובלוד - לא נעצר חשוד אחד ברצח" כאן (12.9.2024).

56 יהושע (ג'וש) בריינר "הדלפות, חלוקת נשק, הסתה לגזענות ונהיגה מסוכנת: החקירות בסביבת בן גביר" הארץ (3.12.2024).

הביטחוני של השר לביטחון לאומי הנחה קציני משטרה להכיל את ההתפרעויות בבסיס בית ליד שאירעו ביולי.⁵⁷ במקרה אחר פורסם כי היחידה הארצית לחקירות הונאה מעכבת את החקירה נגד אנשי לשכתו של השר בן גביר בחשד שחילקו כלי נשק בניגוד לדין, בשל חשש שהחקירה תעלה חשדות פליליים נגד השר עצמו. לדברי מקורות במשטרה, יש חשש שבירור חשדות נגד השר בן גביר יביא לפגיעה בחוקרי היחידה ובמפקדיהם.⁵⁸

בצל הדיווחים על התערבות מעמיקה של השר בעבודת המשטרה, פסל בג"ץ בדעת רוב את התיקון לפקודת המשטרה שהסמיך את השר לביטחון לאומי להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות, שכן התיקון פוגע בזכויות החוקתיות של החשוד, ואינו צולח את מבחני פסקת ההגבלה. עוד הובהר בפסק הדין כי התיקון לפקודה המאפשר לשר להתוות את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכללים לפעילותה, אוסר על התערבות אופרטיבית בעבודת המשטרה.⁵⁹

ג.2. התערבות מתמשכת של השר לביטחון לאומי במינויים ופיטורים במשטרה

המעורבות הפוליטית בעבודת המשטרה חמורה במיוחד ביחס למינויים ולפיטורים בארגון. לדוגמה, במאי ניסה השר להדיח את המפכ"ל הקודם, קובי שבתאי, והזמין לשימוע.⁶⁰ היועצת המשפטית לממשלה הבהירה כי אין לקיים את השימוע, מכיוון שסמיכות הזמנים בין הודעת המפכ"ל שהוא דיווח ליועצת המשפטית לממשלה שהשר חרג מסמכותו כלפי משטרת ישראל לבין ההזמנה לשימוע מעוררת חשש כבד שמטרת השימוע היא להעניש את המפכ"ל שביקש למנוע את ההתערבות הפסולה של השר בעבודה המשטרה. כן ציינה היועצת את החשש שבשימוע יש גם ניסיון להעביר מסר לכל

57 יהושע (ג'וש) בריינר ובר פלג "מזכירו של בן גביר הנחה קצינים במשטרה שלא להפעיל כוח בזמן ההתפרעויות בבית ליד" הארץ (8.9.2024).

58 יהושע (ג'וש) בריינר "בכירים במשטרה: ביאח"ה מעכבים את חקירת חלוקת הנשק מחשש שחוביל לחשדות נגד בן גביר" הארץ (27.5.2024).

59 בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (2.1.2025).

60 מאיר תורג'מן "בן גביר זימן את המפכ"ל לשימוע; מקורבי שבתאי: 'הוא מנסה להפוך את המשטרה למיליציה'" ynet (28.5.2024).

שרשרת הפיקוד במשטרה, "למען יראו וייראו".⁶¹ אומנם בסופו של דבר לא יצא ניסיון הפיטורים אל הפועל, אך המפכ"ל סיים את תפקידו חודש ימים מאוחר יותר, והתריע כי "ההתמודדות כנגד פוליטיזציה של המשטרה והסטתה מהדרך המקצועית נמצאת בעיצומה".⁶²

בשלהי אוקטובר הודיע מפכ"ל המשטרה, דני לוי, על הדחתו המעשית של היועץ המשפטי למשטרה. על פי בכירים במשטרה, השר לביטחון לאומי עומד מאחורי המהלך הזה, לאחר שהיועץ המשפטי למשטרה צידד בעמדת היועצת המשפטית לממשלה והפרקליטות, בין היתר כאשר סבר כי ההחלטה לקדם את רפ"ק מאיר סויסה (שהועמד לדין על זריקת רימון לעבר מפגינים) מנוגדת לדין.⁶³ מהלך זה נבלם בסופו של יום על ידי היועצת המשפטית לממשלה.

כמו כן, בחודשים האחרונים הגביר השר לביטחון לאומי את מעורבותו במינוי קצינים, אף בדרגות זוטרות, וקצינים המקורבים לשר קודמו במהירות.⁶⁴ דווח גם כי השר שואל קציני משטרה בראיונות שהוא עורך עימם בנוגע לקידוםם בארגון, אם הם "יהיו נאמנים" [לשר ולסדר היום שלון], דיווח שהוביל לפתיחה בבדיקת הנושא מצד המחלקה לחקירות שוטרים.⁶⁵

61 עמיר קורץ "בן גביר התקפל – והשימוע למפכ"ל יבוטל: 'אביא הצעת החלטה שתקבע את מועד סיכום כהונתו' כלכליסט (28.5.2024).

62 שלומי הלר "המפכ"ל בטקס הפרידה מהתפקיד: 'אסור להפוך את המשטרה לפוליטית' וואלה (14.7.2024).

63 יהושע (ג'וש) בריינר "המפכ"ל: אין בכוונתי למלא את הנחיית היועמ"שית להקפיא את הדחת יועמ"ש המשטרה" הארץ (23.10.2024).

64 לירן תמרי "משטרה ללא ניסיון, בתהליך מינוי בכירים שנוי במחלוקת: 'יהיו עבדים של בן גביר'" ynet (14.9.2024).

65 יהושע (ג'וש) בריינר "בכירים במשטרה: בן גביר שאל קצינים המועמדים לקידום אם יהיו נאמנים" הארץ (12.12.2024).

שורה ארוכה של אירועים כאלה גרמו לבכירים במערכת הביטחון להתריע כי "המשטרה נכבשת על ידי בן גביר",⁶⁶ וראש השב"כ אף טען בפני ראש הממשלה כי "אין משטרה בישראל".⁶⁷

על רקע הדברים האלה וכחלק מעתירה לבג"ץ להעביר את השר לביטחון לאומי מתפקידו ביקשה היועצת המשפטית לממשלה מראש הממשלה לגבש את עמדתו בעתירה, ובמסגרת זו ייעצה לבחון מחדש את כהונת השר לביטחון לאומי בשל המידע המעודכן באשר לפגיעתו המתמשכת בעצמאות המשטרה ובשלטון החוק.

ד. פוליטיזציה בשירות הציבורי

ד.1. פוליטיזציה בהליך מינוי נציב שירות המדינה ומינוי ממלא מקום, למרות הקביעה שיש מניעה משפטית במינוי

נציב שירות המדינה היה צפוי לסיים את תפקידו בספטמבר 2024, והיועצת המשפטית לממשלה הבהירה לראש הממשלה כי לשם הבטחת הליך מינוי תקין והולם של נציב שירות המדינה הבא, יש לקבוע כי המינוי ייעשה על ידי ועדת איתור בראשות שופט בדיומוס של בית המשפט העליון.⁶⁸ החשיבות שבביסוס הליך מינוי עצמאי נעוצה באופיו של תפקיד נציב שירות המדינה – היותו "שומר הסף" ביחס למינויים בכירים, ובשל חובתו לפעול באופן בלתי תלוי לטובת השירות הציבורי. בפועל דחתה הממשלה את הבהרת היועצת המשפטית לממשלה ואישרה הצעת מחליטים שלפיה הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים היא שתוסמך באופן חד-פעמי להמליץ לממשלה על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה.⁶⁹ בד בבד הוארכה כהונת הנציב הנוכחי בשלושה חודשים.

66 יהושע (ג'וש) בריינר "בכירים במערכת הביטחון מתריעים כי המשטרה נכבשת בידי בן גביר. כך זה קרה" הארץ (11.6.2024).

67 ניר דבורי "ראש השב"כ לרה"מ: 'אין משטרה בישראל'" N12 (24.8.2024).

68 טובה צימוקי ואיתמר אייכנר "היועמ"שית במכתב חריף: רה"מ לא יכול למנות בעצמו את נציב שירות המדינה הבא" ynet (19.6.2024).

69 הליך מינוי נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה – הצעה להחלטה.

בדצמבר 2024 סיים הנציב את תפקידו. ראש הממשלה הודיע ליועצת המשפטית לממשלה על המועמד שבכוונתו למנות, אך היועצת המשפטית קבעה כי יש מניעה משפטית להשלים את המינוי הזה, שכן ניסיונו המקצועי ונתוניו האישיים של המועמד אינם מאפשרים לראות בו מועמד מתאים לתפקיד.⁷⁰ חרף עמדתה המפורשת של היועצת המשפטית לממשלה מינה ראש הממשלה את המועמד למלא מקום נציב שירות המדינה לשלושה חודשים, או עד למינוי נציב קבוע. עתירה הוגשה נגד מינוי ממלא מקום הנציב והיא נדונה בבג"ץ.⁷¹

לצד זאת הוגשה הצעת חוק שעיקרה מינוי פוליטי של נציב שירות המדינה. לפי ההצעה, שטרם קודמה, ראש הממשלה ימנה ועדה לבדיקת כשירות המועמדים לתפקיד נציב שירות המדינה, ויציע מועמד לתפקיד נציב שירות המדינה. אם הוועדה (שמרבית חבריה הם מינויים פוליטיים) תמצא שהמועמד כשיר לתפקיד, היא תאשר את מינויו.⁷²

ד. 2. חילופי תפקידים תכופים בשירות הציבורי והימנעות מאיוש של תפקידי מפתח

השנה האחרונה התאפיינה בחילופי תפקידים רבים בשירות הציבורי, וכן בהותרת תפקידי מפתח לא מאוישים או איושם בממלאי מקום. כך היה במערכת המשפט – שבה בחלוף שנה ושלושה חודשים מפרישת הנשיאה חיות טרם מונה נשיא קבוע לבית המשפט העליון. נוסף על כך, בית המשפט העליון מתפקד בהרכב חסר של 12 (מתוך 15) שופטים, וכן טרם מונה נציב תלונות הציבור על השופטים. במשטרה – המפכ"ל, שבתאי, פרש והתריע מפני פוליטיזציה של המשטרה, וגם בכירים נוספים במשטרה פרשו. גם נציבת השב"ס סיימה את תפקידה לאחר שהשר לביטחון לאומי לא האריך את כהונתה, למרות מצב החירום במדינה ובניגוד להסכם הקואליציוני בין הליכוד למחנה הממלכתי. אף היא טענה לאחר פרישתה כי השר לביטחון לאומי "רצה מישהו מטעמו בכיסא נציב שירות בתי הסוהר". כך היה גם במשרדי הממשלה – בדגש על המשרד לביטחון לאומי, משרד

70 מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה, אל ראש ממשלת ישראל, ח"כ בנימין נתניהו, בנושא "מינוי ממלא מקום לתפקיד נציב שירות המדינה" (30.12.2024).

71 בג"ץ 10548-01-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה.

72 הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון) – מינוי נציב שירות המדינה ומינויים באמצעות ועדת איתור, התשפ"ד-2024.

התחבורה, משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה – שבהם עובדים ובכירים רבים עזבו את תפקידיהם.

לכך יש להוסיף כי שרים אינם מאשרים מינויים של חברים בוועדות ערר (כגון חברים בוועדות ערעורי מוגבלויות פיזיות הדנות בעררים של חיילים), והימנעות זו משפיעה על יכולתן להתכנס. כמו כן, תפקידי מפתח בשירות המדינה נותרו לא מאוישים במשך חודשים ארוכים, ובהם מנכ"ל קבוע למוסד לביטוח לאומי ומנהל למינהלת תקומה (שבראשה עומד כיום מנכ"ל משרד ראש הממשלה).

ד. 3. אי-מינוי נשים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי

בולט היעדרן של נשים בתפקידים בכירים בשירות הציבורי. מבין 31 משרדי הממשלה מכהנת כיום רק מנכ"לית משרד אחת, במינוי זמני. במעט המינויים הבכירים החדשים שמונו לא מונתה אף אישה, ותמונת מצב העגומה של ייצוג הנשים בתפקידים בכירים בשירות הציבורי נותרה בעינה.⁷³ בג"ץ דן בימים אלו בעתירה נגד הממשלה העוסקת בהפרת החובה לייצוג הולם של נשים במינויים שהיא מינתה לתפקידי מנכ"ל במשרדים ממשלתיים.⁷⁴

ה. איום על התקשורת החופשית

הכנסת העבירה בשנה האחרונה כמה חוקים המתערבים בשוק התקשורת:

תיקוני חוק המיטיבים עם ערוץ 14. הכנסת אישרה הוראת שעה הקובעת כי גם גופי שידור שהם בעלי רישיון זעיר (ובראשם ערוץ 14) יחויבו להפיץ את שידוריהם במערך "עידן פלוס", וכי הערוצים המסחריים יהיו פטורים מתשלום על הפצת השידורים במערך, והתשלום יושת על תאגיד השידור הישראלי, הכנסת ואוצר המדינה. נוסף על כך, ניתן פטור לבעלי רישיון זעיר מהחובה למסור בחינם את השידור החי לפלטפורמות שידור

73 ואכן, נמצא כי בשנים 2023-2024 הייתה פגיעה קשה בייצוג נשים בזירה הפוליטי ובזירה הכלכלית, שהביאה לירידה דרמטית ברמת השוויון המגדרי בישראל. ראו הגר צמרת, הדס בן אליהו, נעמי חזן, חנה הרצוג ורונה ברייר-גארב "מדד המגדר: אי-שוויון מגדרי בישראל 2024" (מכון ון ליר, 2024).

74 בג"ץ 1363/23 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל.

מקוונות.⁷⁵ כן התקבל חוק המאריך את תוקפן של הטבות שניתנות לבעלי רישיון זעיר, כמו ערוץ 14, כך שתקופת ההטבות הכוללת עומדת על שמונה שנים.⁷⁶

חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024. אושר חוק המאפשר לשר התקשורת להפעיל מגוון כלים (לרבות הפסקת שידורי הערוץ ותפיסת מכשירים המשמשים לאספקת תכנים) נגד ערוץ שהוחלט שתכניו פוגעים פגיעה של ממש בביטחון המדינה. חובת ההיועצות בעניין זה היא בגורמים ביטחוניים בלבד, ולא בגורמים משפטיים. מאז הוארך תוקפו של החוק שוב ושוב, וכן מקודמות בכנסת כמה הצעות לתיקון החוק בדרך של הסמכת גופי הממשלה לעצור את שידורי הערוץ הזר גם על ידי חסימת שידורי לוויין ואינטרנט. כן מוצע להפוך את הוראת השעה לחקיקה קבועה, ובכך לנתק את הזיקה בין תוקף החוק לבין מצב החירום, כך שהממשלה תוכל לסגור גופי שידור זרים גם בעת שגרה.⁷⁷ הוגשה עתירה נגד החוק העיקרי, והיא עודנה מתבררת בבג"ץ. ביתניים הוצא צו על תנאי שהורה על הרחבת ההרכב שידון בעתירה.⁷⁸

הצעות חוק הפוגעות בתאגיד השידור הציבורי ובתקשורת החופשית נמצאות בהכנה לקריאה הראשונה: הצעה להסמיך את הממשלה לאשר את התקציב השנתי של תאגיד השידור הציבורי ואף לשנותו או לקצצו;⁷⁹ הצעה להפריט את תאגיד השידור הציבורי, כך שיופסק המימון הציבורי לתאגיד והאחריות להפעלת שידורי הטלוויזיה והרדיו שלו תועבר לבעלות פרטית;⁸⁰ הצעת "חוק הרייטינג" המבקשת להעביר את השליטה בשיטת מדידת הרייטינג לשר התקשורת.⁸¹ לצד זאת, שר התקשורת הציג בעת האחרונה

75 חוק הפצת שידורים באמצעות חננות שידור ספרחיות (תיקון מס' 7) (הוראת לעניין דמי הפצה), התשפ"ד-2024.

76 חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון מס' 49), התשפ"ד-2024.

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

78 בג"ץ 2859/24 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ראש הממשלה (החלטה מיום 9.6.2024).

79 הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון – תקציב תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ד-2024, פ/4736/25.

80 הצעת חוק הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי, התשפ"ג-2, פ/176/25.

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

"מתווה לשינויים בשידור הציבורי", המתמקד בסגירת פעילות החדשות והאקטואליה של התאגיד, ועולה חשש שמטרתו היא להשתיק ביקורת על הממשלה.⁸²

1. איום על חופש הביטוי, ההפגנה והיצירה

שנת 2024 התאפיינה בצמצום ניכר של חופש הביטוי ובפגיעה בזכות להפגין. פעמים רבות פגיעה זו נעשית באצטלה של המאבק בטרור, אך שבפועל כלל המהלכים שיפורטו להלן אינם תורמים במאומה למאבק הראוי בטרור, ולצד זאת פוגעים פגיעה קשה בחופש הביטוי.

1.1. תיקונים לחוק המאבק בטרור שמגבילים את חופש הביטוי

בראשית ימיה של המלחמה הכנסת אישרה תיקון שאוסר על צריכה שיטתית ומתמשכת של פרסומי הסתה לטרור בניסיונות המעידות על הזדהות עם ארגון טרור. תיקון זה לא תרם למאבק בטרור (שכן גם כיום יש חקיקה המאפשרת העמדה לדין במקרים מסוימים), ולצד זאת הוא הוביל למצב תקדימי שבו צריכה של פרסומים לבדה, ללא כל פרסום אקטיבי או מעשה פומבי אחר של הזדהות, נחשבת עבירה.⁸³

נוסף על כך, ועדת החוקה, חוק ומשפט דנה גם בהצעת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 11) (עבירת הסתה לטרור), התשפ"ד-2024, המציעה להקל את המבחן ההסתברותי, כלומר, במקום להוכיח כי יש "אפשרות ממשית" שהפרסום המסית יביא לביצוע מעשה טרור, יהיה אפשר להסתפק בהוכחת "אפשרות סבירה" לכך. לאחר אישור הצעת החוק בקריאה הראשונה הוגשה הצעה להחמרה נוספת של הצעת החוק, ולפיה המשטרה תוכל לפתוח בחקירה בחשד להסתה לטרור ללא אישור של פרקליט המדינה, כמקובל כיום.⁸⁴ תיקון זה, אם יתקבל, עלול להוביל להרחבה במעצרי שווא ובחקירות סרק שמטרתם

82 עדיאל איתן מוסטקי "המתווה החדש של קרעי לתאגיד השידור: סגירת החדשות וקיצוץ בחקציב" כלכליסט (18.12.2024).

83 חוק המאבק בטרור (צריכת פרסומי טרור - הוראת שעה) התשפ"ד-2023.

84 נעה שפיגל "ועדת החוקה מקדמת חוק שיאפשר פתיחת חקירה בחשד לתמיכה בטרור בלא אישור הפרקליטות" הארץ (15.9.2024); הנחיית פרקליט המדינה 14.12.

להלך אימים על מי שירצו להתבטא באופן ביקורתי או בכל דרך אחרת שלא תמצא חן בעיני המשטרה.⁸⁵ הצעת החוק נמצאת כיום בהכנה לקריאה השנייה והשלישית.

בהקשר דומה, ביולי 2024 התריע פרקליט המדינה כי בכמה מקרים עקפה המשטרה את הצורך לקבל את אישור פרקליטות המדינה כדי לפתוח בחקירות בענייני ביטוי וייחסה לחשודים סעיפי עבירה כגון הפרעה לסדר הציבורי.⁸⁶

2.1. צמצום חופש הביטוי הפוליטי

בינואר 2024 נעשה ניסיון להדיח את ח"כ כסיף (חד"ש) מהכנסת, במהלך תקדימי הפוגע בגיעה חמורה בחופש הביטוי הפוליטי. בכנסת נאספו חתימות של 87 ח"כים כדי לפתוח בהליך הדחה נגדו, וועדת הכנסת אף אישרה את הדחתו, אף שהיועצת המשפטית לממשלה והיועצת המשפטית לכנסת הבהירו כי לא התגבשה עילה להדחתו, ועמדו על הפגיעה הקשה של הפעולה בזכות לבחור ולהיבחר ובחופש הביטוי הפוליטי – שהם מרכיבים יסודיים בדמוקרטיה. בסופו של דבר הליך ההדחה לא צלח מכיוון שלא נמצא רוב של 90 ח"כים להדחה. לכך יש להוסיף כי בשנה האחרונה גם הופעלה אלימות משטרתית כלפי חברי כנסת שהשתתפו בהפגנות.

3.1. הגבלת הזכות להפגין על ידי המשטרה

תפקידה של המשטרה – בשגרה, וביתר שאת בשעת חירום – הוא לאפשר לקיים את הסדר הציבורי, מתוך שמירה על זכויות בסיסיות, ובהן חופש הביטוי וההפגנה. בפועל, המשטרה צמצמה מאוד את הזכות להפגין בשנה האחרונה. עם פרוץ המלחמה הבהיר מבכ"ל המשטרה דאז, שבתאי, באמירה חסרת תקדים, כי הוא לא יאפשר הפגנות הזדהות עם תושבי הרצועה, וכי "מי שרוצה להיות אזרח ישראל, אהלן וסהלן, מי שרוצה להזדהות עם עזה, מזמן. אני אעלה אותו לאוטובוסים שמפנים לשם עכשיו."⁸⁷ ואכן,

85 עמיר פוקס ומרדכי קרמניצר "חוות דעת: הקניית סמכות למשטרה לפתוח בחקירות בהסתה לטרור ללא אישור הפרקליטות תפתח צוהר לחקירות ומעצרי שווא" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 16.9.2024).

86 חן מענית "פרקליט המדינה: המשטרה פתחה בחקירת הסתה ללא אישור כמה מקרים במלחמה" הארץ (11.7.2024).

87 רן שמעוני, דיאא חאג' יחיא ועדי חשמונאי "המפכ"ל: מי שרוצה להזדהות עם עזה – אני אעלה אותו לאוטובוסים לשם" הארץ (18.10.2023).

לאורך שנת 2024 פעלה המשטרה לצמצום זכות ההפגנה: היא לא אישרה הפגנות או פיזרה אותן בכוח, גם כאשר על פניו לא הייתה לכך הצדקה חוקית; היא הפעילה אלימות קשה כלפי מפגינים – גם נגד בני משפחות חטופים ונגד חברי כנסת ועיתונאים, מתוך שימוש שעל פניו חורג מהנהלים לפיזור הפגנות וללא בסיס חוקי; היא שבה וממשיכה להחרים שלטים בעלי אופי פוליטי בהפגנות,⁸⁸ למרות הנחיית היועץ המשפטי למשטרה ש"יש לאפשר למוחים להניף שלטים עם מסרים פוליטיים, גם כאשר מדובר במסרים ביקורתיים ואף מתריסים";⁸⁹ ואף הקלה את הנוהל לשימוש ברימוני הלם בהפגנות, כך ששוטר לא יחויב להטיל רימון הלם במרחק של מטר אחד ממפגינים, אלא הוא יפעל כך רק "במידת האפשר".⁹⁰

4.1. פגיעה בחופש היצירה

משרד התרבות והספורט פרסם טיוטה של "מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט למוסדות העוסקים בתחום הקולנוע". הטיוטה מבקשת לערוך רפורמה של ממש במודל התמיכה בתחום היצירה הקולנועית. במיוחד, תינתן העדפה לעשייה קולנועית בתחום העלילתי-מסחרי, כדי לעודד את הקולנוע המצליח מסחרית, התואם לטעמים פופולריים, ומתוך הסתמכות על מדד של מכירת כרטיסים.⁹¹ שינוי המבחנים כמוצע מעלה את החשש לפגיעה אנושה בתחומים שונים, כגון תחום התיעוד, היצירה הצעירה והיצירה החדשנית והביקורתית.⁹²

88 ראו, לדוגמה, רפי גמיש "החרמת שלט 'סליחה הירש' ודחיפות בני משפחה של נרצחים – צפו ב'מופע' של המשטרה והעירייה" כל העיר – ירושלים (9.9.2024).

89 ראו בג"ץ 3139/24 נוי נ' מפכ"ל המשטרה (25.8.2024).

90 משה שטיינמן "אחרי האישום שהוגש כלפי רפ"ק מאיר סוויסה, המשטרה הקלה את נהלי השימוש ברימוני הלם" כאן (24.11.2024).

91 נועם כהן "השר זוהר על הרפורמה בקולנוע הישראלי: 'הקהל צריך לאהוב את התוכן'; בכיר בענף: 'מדובר בביטול חופש הביטוי'" N12 (26.5.2024); עידו דוד כהן "השר מיקי זוהר בדיון על רפורמת הקולנוע: 'כמות הסרטים הישראליים שנצפים היא עלובה'" הארץ (31.7.2024).

92 לחוות דעת על הטיוטה, ראו עדנה הראל פישר "חוות דעת: טיוטת מבחני התמיכה בקולנוע משקפת מודל הפועל כנגד חופש הביטוי התרבותי ומגוון היצירה הקולנועית בישראל" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1.5.2024).

בחודשים האחרונים גם נעשו מספר ניסיונות מצד שר התרבות והספורט, וכן מצד המשטרה, להצר את חופש הביטוי התרבותי והיצירה, באמצעות דה־לגיטימציה ליצירות ולהצגתן ואיום על מוסדות תרבות, או באמצעות הבעת ביקורת פומבית בעניין אישור המועצה לביקורת סרטים ומחזות את הקרנתו של סרט.⁹³ כך, לדוגמה, בדצמבר פנה שר התרבות לשר האוצר בבקשה לבחון אפשרות לשלול תקציב מסינמטק תל אביב שהקרין את הסרט "לוד" במסגרת פסטיבל שקיים;⁹⁴ וכן בבקשה לבחון את שלילת תקציבה של להקת המחול בת שבע, בעקבות קטע במופע שבו הונפו דגלי פלסטין לצד עשרות דגלי מדינות נוספות.⁹⁵ גם המשטרה אסרה על הקרנת סרטים, ואף סגרה סניף של מפלגת חד"ש כדי למנוע הקרנה של סרט שאינו אסור לפרסום.⁹⁶

לצד זאת, פורסמו דיווחים שהמועצה לביקורת סרטים, הפועלת מכוח פקודת סרטי הראינוע משנת 1927, פונה ביוזמתה לסינמטקים ומזירה אותם מפני הקרנת סרטים שלא קיבלו את אישורה.⁹⁷ דרישה זו חורגת מהנוהג שלפיו המועצה עוסקת רק בסרטים המופצים להקרנות מסחריות בבתי הקולנוע, ואילו סרטים המוקרנים בפסטיבלים ובסינמטקים שלא בהפצה מסחרית אינם נדרשים לקבל את אישורה המוקדם של המועצה לשם הקרנתם.

93 גיל משעלי "שר התרבות נגד סרט על מלחמת העצמאות שישודר בהאגיד: 'מציג חיילים כאנסיים'" N12 (25.11.2024).

94 נירית אנדרמן "השר זוהר מאיים לשלול תקציב מסינמטק תל אביב בגלל פסטיבל סולידריות" הארץ (11.12.2024).

95 יוער, כי הנפת הדגלים (כולל דגל פלסטין) אינה תוספת חדשה למופע, אלא הייתה כלולה ביצירה הוותיקה מזה זמן רב. טליה בנון צור "מיקי זוהר מאיים לשלול תקציב מ'בת שבע' בגלל הנפת דגל פלסטין כחלק ממופע" הארץ (18.12.2024).

96 שירין פלאח טעב ורן שמעוני "המשטרה אסרה להקרין את סרטו החדש של מוחמד בכרי גם בתיאטרון ביפו" הארץ (27.8.2024).

97 נירית אנדרמן "השר זוהר מאיים לשלול תקציב מסינמטק תל אביב בגלל פסטיבל סולידריות" הארץ (11.12.2024).

ז. פוליטיזציה גוברת בתחומים נוספים - במערכת החינוך, באקדמיה ובמחקר, ודה־לגיטימציה לארגוני החברה האזרחית

ז.1. מהלכים בחקיקה לפוליטיזציה של מערכת החינוך ולפגיעה בזכויות יסוד

חוק העסקת עובדי הוראה ושליטת תקציב ממוסדות חינוך עקב הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ד-2024, התקבל בכנסת עם פתיחת מושב החורף. החוק נותן לשר החינוך ולמנכ"ל משרדו סמכות שרירותית כמעט לשלול תקציבים ממוסדות חינוך, "אם הוכח להנחת דעת[ם]" כי במוסד מתקיימים או מתאפשרים גילויי הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור גם כאשר הם חורגים מגבולות הדין המחייב ביחס להסתה אסורה הנאכף על ידי המשטרה והפרקליטות. חקיקה זו עלולה להיות פתח לפיטורים שתכליתם אינה נובעת מהשאיפה לחיזוק הביטחון אלא משיקולים פוליטיים.

ז.2. פגיעה בחופש האקדמי ופוליטיזציה של ההשכלה הגבוהה

הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון - פיטורי סגל אקדמי בשל הסתה או תמיכה בטרור והפחתת תקציב), התשפ"ד-2024, אושרה בקריאה הטרוםית ונותבה לדיונים בוועדת החינוך של הכנסת. לפי הצעה, על מוסד להשכלה גבוהה לפטר איש סגל אקדמי אם הוכח שהוא ביצע "הסתה לטרור" או "תמיכה בארגון טרור, במאבק מזוין או במעשה טרור של ארגון טרור, של מדינת אויב או של יחיד נגד מדינת ישראל", ובלבד שהמוסד קיבל דיווח מרשויות המשמעת על ההליכים שנקטו, ואת עמדת היועץ המשפטי למוסד והיועץ המשפטי למועצה להשכלה גבוהה (המל"ג), וניתנה לאיש הסגל הזדמנות להשמיע את טענותיו. לפי הצעה, איש הסגל לא יהיה זכאי לפיצויי פיטורים או להודעה מוקדמת על פיטוריו. הצעת החוק אף מעניקה למל"ג סמכות לנקוט אמצעי אכיפה (כולל הפחתת תקציבים) למוסד שהפר את חובתו לפטר איש סגל על פי התנאים האלה. גם הצעה זו אינה תורמת למאבק בטרור, שכן בניגוד לגורמי אכיפת החוק, למנהל מוסד אקדמי אין כלים לבחון אם התבטאויות של מרצים עלו לכדי הסתה או תמיכה בטרור. הצעה זו מאיימת על חופש הביטוי ועל החופש האקדמי מאחר שהיא יוצרת דין מיוחד ורחב יותר מזה החל על כלל הציבור, ורב החשש שמטרתה ליצור "אפקט מצנן"

ולהלך אימים על גורמים באקדמיה שתפקידם החברתי לפתח חשיבה ביקורתית ועשויים לבקר פעולות שלטוניות.⁹⁸ הצעת החוק נמצאת בשלב ההכנה לקריאה הראשונה.

נוסף על כך, הכנסת מקדמת תיקון לחוק זכויות הסטודנט, המבקש לקבוע איסורים רחבים בתחומי הביטוי ולחייב את המוסדות לפעול לאכיפתם.⁹⁹ כך, לדוגמה, הצעת החוק מציעה לאסור על הנפת דגל של הרשות הפלסטינית (למרות שאין חוק בישראל האוסר על כך), ולחייב את המוסד להשעות סטודנט שפעל כך, ואם עבר עבירה חוזרת – להרחיק אותו מן המוסד לצמיתות ולשלול את זכאותו לקבל תואר בישראל לחמש שנים. ההצעה קובעת מגבלות רחבות על חופש ביטוי – המרחיבות מעבר להוראות האיסורים הפליליים הקבועים בדין – והופכת את המוסדות להשכלה גבוהה לגורמי אכיפה במקום גורמי האכיפה הפליליים ובלא האיזונים והבלמים הקיימים בחוקים אחרים ביחס לעבירות ביטוי.¹⁰⁰ הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה הראשונה.

כמו כן, הכנסת אישרה בקריאה טרומית תיקון להצעת חוק זכויות הסטודנט, שלפיה מוסדות השכלה גבוהה שיפעלו בהפרדה בין גברים לנשים לא ייחשבו כמי שמתקיימת בהם הפליה על פי חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות ביזור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000.¹⁰¹ הצעת החוק תביא לביטול האיסור על הפליה מחמת מין במוסדות להשכלה גבוהה, ובכך תפגע בזכות היסוד לשוויון, במיוחד של נשים. ההצעה מנוגדת במפורש לפסיקת בג"ץ משנת 2021, שכן היא מבקשת לעגן בפועל הפרדה מגדרית בלא תנאים או מגבלות שהתווה פסק הדין, אגב איזון עדין בין הזכות

98 מרדכי קרמניצר, עדנה הראל-פישר ועמיר פוקס "חוות דעת – הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון – פיטורי סגל אקדמי בשל הסתה או תמיכה בטרור והפחתת תקציב), התשפ"ד-2024" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 30.6.2024).

99 הצעת חוק זכויות הסטודנט (תיקון – הרחקת סטודנטים תומכי טרור ממוסד לימוד ופירוק תאים תומכי טרור), התשפ"ג-2023, פ' 2368/25.

100 עדנה הראל פישר ועמיר פוקס "חוות דעת: התיקון לחוק שמציע להרחיק סטודנטים שהניפו דגלי פלסטין או הביעו תמיכה בטרור יהפוך את המוסדות להשכלה גבוהה לגופי חקירה ואכיפה" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 28.5.2024).

101 הצעת חוק זכויות הסטודנט (תיקון – מסלולי לימוד נפרדים), התשפ"ד-2024, 4884/25/פ.

לשוויון לבין הניסיון לאפשר לציבור החרדי להשתלב באקדמיה.¹⁰² הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה הראשונה.

3. ז. מהלכים לפוליטיזציה של המחקר והמדע בישראל

לאורך השנה האחרונה ניסה שר החינוך להשתלט על סדר היום, על המיניוים ועל התקצוב במערכת ההשכלה הגבוהה, שעצמאותה האקדמית היא רכיב חיוני בפעילותה. רק בזמן האחרון הודיע השר כי לא יאריך את כהונתו של יו"ר הוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת) של המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג), שמונה על ידי שרת החינוך הקודמת, בניגוד למקובל זה עשורים שיו"ר הות"ת מכהן שתי קדנציות רצופות. בסופו של דבר ולנוכח הביקורת הציבורית, שר החינוך הודיע כי יאריך את כהונת יו"ר הות"ת עד סוף שנת הלימודים הקרובה.¹⁰³ לכך יש להוסיף כי המל"ג מתפקדת ללא סגן יו"ר, לאחר ששר החינוך נכשל בניסיונו למנות לתפקיד מועמד מטעמו ולא מינה נציג אחר.¹⁰⁴ מהלכים אלו במל"ג מצטרפים לניסיונות קודמים של שר החינוך לפוליטיזציה במועצת יד ושם ובמועצת הספרייה הלאומית.

נוסף על כך, שר החינוך ניסה להימנע ביום העצמאות התשפ"ד מחלוקת פרס ישראל לתחומים השונים הקבועים על פי תקנון פרס ישראל, פרט לתחומים מיוחדים שהוא הוסיף – "ערבות הדדית" ו"הצלה וגבורה אזרחית". על פי דיווחים בתקשורת, הסיבה להחלטה זו הייתה שוועדת השופטים החליטה להעניק את אחד הפרסים לזים אייל ולדמן, שהתבטא בחריפות נגד המהלכים להחלשת הדמוקרטיה ונגד ראש הממשלה.¹⁰⁵ לאחר הגשת עתירה לבג"ץ נגד החלטת השר והבהרת היועצת המשפטית לממשלה שהיא לא תייצגו בהליך, חזר בו שר החינוך מן ההחלטה.¹⁰⁶

- 102 ענת טהון אשכנזי וספיר פז "חווה דעה: הרחבת ההפרדה המגדרית באקדמיה" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 4.12.2024).
- 103 שחר אילן "עקב הביקורת הציבורית: קיש יאריך את כהונת יו"ר הוועדה לתכנון ולתקצוב של המל"ג" כלכליסט (6.10.2024).
- 104 ליאור דטל "קיש גורר את המל"ג לכאוס: מסיים את כהונת יו"ר ות"ת, פרופ' יוסי מקורי" The Marker (25.9.2024).
- 105 אור קשתי "קיש ביטל את פרס ישראל בתחומי המדע לאחר שגילה כי אחד הזוכים מחה נגד ההפיקה" The Marker (25.2.2024).
- 106 בג"ץ 1651/24 בן מאיר נ' שר החינוך.

4. ז. דה־לגיטימציה גוברת לארגוני החברה האזרחית

בשנה החולפת גברו המאמצים מצד חברי קואליציה לערער את הלגיטימציה של ארגוני החברה האזרחית, שהם מרכיב חיוני בדמוקרטיה משגשגת. מעבר להטחת אשמה פומבית בארגוני חברה אזרחית על שהם "הובילו לטבח", הונחו על שולחן הכנסת כמה הצעות חוק שנועדו לסמן ארגוני חברה אזרחית כבלתי נאמנים לחברה הישראלית ולהצר את צעדיהם. כך, הכנסת אישרה בקריאה טרומית הצעת חוק שעל פיה יהיה אפשר לדרוש מעותר שמקבל את עיקר מימונו מישות מדינית זרה, לציין זאת בכתב העתירה, וכן לקבוע כי העתירה תועבר ממושרד המשפטים למשרד החוץ.¹⁰⁷ עוד הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק המציעה לקבוע כי תרומה שקיבלה עמותה מישות מדינית זרה תהייה חייבת במס של 80% מסכום התרומה.¹⁰⁸

107 הצעת חוק בתי המשפט (תיקון - שקיפות בארגונים נתמכים), התשפ"ג-2023, פ/3174/25.

108 הצעת חוק העמותות (תיקון - תרומה מישות מדינית זרה), התשפ"ה-2024, פ/5222/25.

סיכום

המהלכים שהממשלה והקואליציה הובילו בשנה האחרונה הם המשך ישיר של הצעדים שקידמה הקואליציה בחודשים שקדמו ל-7 באוקטובר. המהלכים האלה התבטאו בשנה החולפת לא רק בחקיקה, אלא גם בצעדים בשטח: בקבלת החלטות באופן לא חוקי בממשלה אגב התעלמות שיטתית מחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה; בפגיעה בעצמאות מערכת המשפט; בקידום מהיר ושיטתי של צעדי פוליטיזציה במשטרה; בפגיעה בשירות הציבורי, במערכת החינוך ובאקדמיה, ובמינויים של מקורבים, לצד הותרת תפקידים בכירים בשירות המדינה לא מאוישים. מכלול הצעדים האלה מכוון להחלשה של המוסדות הדמוקרטיים, לפגיעה באיזונים והבלמים החלשים ממילא בישראל ולעיקור של שלטון החוק בישראל. במבט קדימה – השבועות הקרובים עשויים להיות שבועות מכריעים בנוגע ליוזמות להחלשת הדמוקרטיה, ובמיוחד בעניין הוראת בג"ץ שיש למנות נשיא לבית המשפט העליון; המהלכים המהירים לקידום מתווה "ליון-סער" לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים; המהלכים הצפויים לקידום חוק הגיוס, שהיועצת המשפטית הזהירה שהם עלולים להיות נגועים באי-חוקיות; לצד מאמצי הקואליציה להעביר בכנסת את תקציב המדינה.



עו"ד ענת טהון אשכנזי היא מנהלת המרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה ומומחית לשוויון מגדרי.

עו"ד דפני בנבניסטי היא חוקרת במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה.

ינואר 2025



המכון הישראלי
לדמוקרטיה



www.idi.org.il