המכון הישראלי לדמוקרטיה

www.idi.org.il

אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל
הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד
יוחנן פלסנר
נשיא

חברי הוועד המנהל
עו"ד ליאת אהרנסון
אלי גרונר
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מזל מועלם
שגריר לשעבר סלי מרידור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית
פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
אן אפלבאום, ארה"ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
ד"ר שרון נזריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

סגני נשיא
פרופ' סוזי נבות, מחקר
ד"ר ישי [ג'סי] פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים
פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן (אורח)
פרופ' עמיחי כהן
מר תומר לוטן (אורח)
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' קרנית פלוג
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים
ד"ר אריק כרמון
ברנרד מרכוס [1929-2024]
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ [1920-2021]

אפריל 2025

<u>הממשלה והקואליציה מקדמות בבהילות סדרה של מהלכים הפוגעים באופן דרמטי בדמוקרטיה הישראלית</u>

סקירה מס' 9: 2.4.2025-6.1.2025

עו"ד ענת טהון אשכנזי, עו"ד דפני בנבניסטי

הקדמה

חודשי כנס החורף של הכנסת סימנו עליית מדרגה ומסוכנת של התרת בלמים ורסנים דמוקרטיים – הן בשל הניסיון התקדימי לקדם מהלכי פיטורים של שומרי סף בכירים, הן לאור עוצמת המהלכים ומידת הנחישות לקדמם, והן בשל הקצב המהיר שבו המהלכים מקודמים במקביל. מכלול הצעדים מביא להחלשה ניכרת של המנגנונים הדמוקרטיים ומוביל את המדינה אל ספו של משבר חוקתי חסר תקדים. במוקד התקופה:

- **פיטורי שומרי סף והפיכת תפקידם לנאמנים אישית לשלטון** – הממשלה מקדמת בחופזה מהלכים לפיטורי היועצת המשפטית לממשלה, שומרת סף מרכזית במשטר הדמוקרטי הישראלי, ולפיטורי ראש השב"כ. כל זאת ללא עילה מקצועית מוצדקת וכשברקע חקירה שמנהל הארגון נגד גורמים במשרד ראש הממשלה.

- **איומים במשבר חוקתי** – למהלכי הפיטורים נלוות קריאות פומביות של שרים וחברי כנסת – ואף איום מרומז מצד ראש הממשלה עצמו – שלא לציית לפסיקת בג"ץ אם זו תבטל את פיטוריו של ראש השב"כ.

- **פגיעה דרמטית והרסנית בעצמאות ובמקצועיות של מערכת המשפט** – הכנסת אישרה את התיקון לחוק יסוד: השפיטה שכונה "מתווה לוין-סער" לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים, באופן שיביא לפוליטיזציה חריפה של הליך בחירת השופטים לבית המשפט העליון ולערכאות הנמוכות. בנוסף, הכנסת אישרה את חוק נציב תלונות הציבור על השופטים, שמאפשר השתלטות של הרוב הפוליטי על מוסד המחזיק בסמכויות משמעתיות-אתיות על השופטים, שלו גם סמכות להמליץ על הדחה של שופטים. לצד מהלכי החקיקה, הממשלה ככלל, ושר המשפטים בפרט, מסרבים להכיר במינויו של השופט עמית לנשיא בית המשפט העליון ולשתף פעולה עימו. צעד זה מערער על עצמאות הרשות השופטת ופוגע בהליך מינוי שופטים לבתי המשפט. כל אחד ממהלכים אלה, ויותר מכך שילובם של המהלכים השונים – וכן התרבות המקרים שבהם הממשלה מתעלמת מחוות דעתה המחייבת של היועצת המשפטית לממשלה – מחריפים עוד יותר את עוצמת הפגיעה ברשות השופטת ובשלטון החוק.

- **החלשה הולכת ומעמיקה של השירות הציבורי** – במוקד: מינוי של גברים בלבד למנכ"לים של ארבעה משרדים ממשלתיים, חרף פרסום פסק דין תקדימי שהורה לממשלה לקבוע הנחיות ליישום עקרון הייצוג ההולם בתפקידי בכירים בשירות המדינה. בנוסף, בחודשים האחרונים נעשה שימוש רחב היקף במינויים זמניים בתפקידים בכירים בשירות הציבורי, לרבות מינויו של נציב שירות המדינה, באופן שלעתים עוקף את הליכי המינוי התקינים ועלול לפגוע בעצמאות עובדי הציבור. ברקע, נרשמת עליית מדרגה במסע הדה-לגיטימציה שנעשה למשרתי הציבור (תוך חזרה על המסר כאילו הם חלק מה"דיפ סטייט").

- המשך קידום סדרת מהלכים שנשלפו מה"תסריט" שאחריו עוקבים ממשלים שמחלישים דמוקרטיות: **פגיעה בעצמאות התקשורת; צמצום זכויות האופוזיציה הפרלמנטרית; פגיעה בזכות לשוויון; פגיעה בחופש הביטוי ובחופש האקדמי; ופגיעה בארגוני חברה אזרחית.**[1]

- לצד מהלכי החקיקה, בין כותלי הכנסת נרשמו גם מקרים של יחס מבזה כלפי משפחות חטופים, של איסור על כניסתם למשכן הכנסת ומקרה חריג במיוחד בו ננקטה כלפי משפחות חטופים ומשפחות שכולות אלימות של ממש.

רצף המהלכים הקיצוניים מצייר תמונה ברורה של מהלכי השתלטות על המוסדות הדמוקרטיים במדינה, באופן שמעמיד בסכנה ברורה ומיידית את המבנה הדמוקרטי עצמו. כדבריה של היועצת המשפטית לממשלה, מטרת הצעדים ברורה: "לא אמון מבקשת ההצעה לקדם אלא נאמנות לדרג פוליטי. לא משילות, אלא כוח שלטוני ללא גבולות, כחלק ממהלך רחב יותר להחלשת הרשות השופטת והרתעת הדרגים המקצועיים כולם. הממשלה מבקשת להיות מעל החוק, ולפעול ללא בקרה ואיזונים, גם בתקופות רגישות ביותר – שעת חירום, מחאות נגד השלטון ותקופת בחירות".[2]

<u>טבלה מסכמת: עיקרי הצעדים שהממשלה והקואליציה קידמו בכנסת – 2.4.2025-6.1.2025</u>

מהות הפגיעה	מהלך	ביטוי בשטח	סטטוס
פגיעה בעצמאות מערכת המשפט	אישור החוק לפוליטיזציה של הוועדה לבחירת שופטים	חקיקת התיקון לחוק יסוד: השפיטה וחוק בתי המשפט לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים אשר יביא לפוליטיזציה בדרך מינוי השופטים בכל הערכאות. החוק נותן זכות וטו לפוליטיקאים על בחירת השופטים בבית המשפט העליון, ודוחק את השיקול המקצועי מהליך הבחירה.	תחולת החוק תחל מהכנסת הבאה. תשובות לעתירות לבג"ץ אשר הוגשו בגין חקיקה זו יוגשו עד ה-24.6.25.
	אישור החוק לפוליטיזציה של הליך בחירת נציב תלונות הציבור על השופטים	חקיקת התיקון לחוק נציב תלונות הציבור על השופטים לשינוי הליך הבחירה של הנציב כך שלרוב פוליטי יהיה רוב למול נציגים מקצועיים בלתי תלויים. ההליך הפוליטי פוגע בעקרון אי-תלות השופטים.	תשובות לעתירה לבג"ץ אשר הוגשה בגין חקיקה זו יוגשו עד ליום 2.4.2025.
	החרמת נשיא בית המשפט העליון לאחר מינויו	שר המשפטים הכריז על אי הכרה בבחירת נשיא בית המשפט העליון והחרים יחד עם יו"ר הכנסת את טקס השבעת נשיא בית המשפט העליון	
	אישור החוק המגביל את גביית דמי החבר של לשכת עורכי הדין ומחליש את כוחה	חקיקת תיקון לחוק לשכת עורכי הדין להטלת הגבלות על גובה דמי החבר שלשכת עורכי הדין רשאית לגבות ועל השימוש שהלשכה רשאית לעשות בדמי החבר.	כבר משנת 2025 דמי החבר יפחתו ב-20% ובאופן נרחב יותר החל משנת 2026.

[1] דפני בנבניסטי וספיר פז "<u>המהלכים להחלשת הדמוקרטיה בישראל 2023-2024 בהשוואה להונגריה ופולין</u>" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 27.3.2025).

[2] מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה, גלי בהרב מיארה, לשרי ממשלת ישראל בנושא "הצעת החלטה מטעם שר המשפטים – הערות" (23.3.2025).

פגיעה בשלטון החוק	פתיחה בהליך לפיטורי היועצת המשפטית לממשלה	שר המשפטים קידם בממשלה את "ההצעה להבעת אי אמון הממשלה ביועצת המשפטית לממשלה" שאושרה על ידי הממשלה והתניע את הליך ההדחה. ההצעה מבטאת תפיסה החותרת תחת ההכרה בתפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה כפרשן המוסמך של הדין עבור הממשלה, תוך ניסיון לבסס את הגדרת תפקיד זה כמשרת אמון, והיא פוגעת בתפקיד הייעוץ המשפטי כשומר סף. במקביל, שר המשפטים החל להתניע את הקמת הוועדה המוסמכת לבחון את ההדחה.	טרם אוישה הוועדה המוסמכת לדון בהדחה.
	החלטת ממשלה על פיטורי ראש השב"כ	בצל חקירה פלילית של גורמים במשרד ראש הממשלה (פרשת "קטארגייט"), ראש הממשלה התניע את הליך פיטורי ראש השב"כ והממשלה אישרה פה אחד את ההחלטה להביא לסיום תפקידו של ראש השירות. ההחלטה התקבלה תוך הבהרת היועצת המשפטית לממשלה כי יש להשלים את בירור התשתית העובדתית והמשפטית של ההחלטה.	ניתן צו ארעי שעצר את החלטת הפיטורים, ללא הגבלת האפשרות לערוך ראיונות לתפקיד ראש השב"כ.
	מינוי ח"כ בן גביר לתפקיד השר לביטחון לאומי, חרף עתירה תלויה ועומדת בעניין התערבותו בעבודת המשטרה	הממשלה אישרה פה אחד את מינויו מחדש של ח"כ בן גביר לשר לביטחון לאומי, וזאת חרף עמדת היועצת המשפטית לממשלה לפיה יש להשהות את המינוי עד לבירור הטענות נגדו במסגרת עתירה לבג"ץ בעניין התערבותו בעבודת המשטרה. בג"ץ הדגיש כי היועצת המשפטית לממשלה נדרשת לוודא שהשר לביטחון לאומי לא יתערב אופרטיבית בעבודת המשטרה ולא יתווה מדיניות בתחום החקירות.	דיון בעתירה נגד כהונת ח"כ בן גביר צפוי להתקיים במחצית הראשונה של חודש מאי.
	קידום הצעת חוק למתן חסינות כמעט מוחלטת לחברי הכנסת	ועדת הכנסת קיימה דיונים במסגרת הכנת החוק להרחבת היקפה של החסינות לחברי הכנסת לקריאה הראשונה. לפי ההצעה המעודכנת, כדי לאשר פתיחה בחקירה פלילית נגד חבר כנסת (למעט עבירות מסוימות), תידרש תמיכה של לפחות 75 חברי כנסת. הצעת החוק גם מציינת כי אישור הכנסת יידרש גם ביחס לחברי כנסת לשעבר, באשר למעשים שבוצעו בתקופת כהונתם.	הצעת החוק נמצאה בהכנה לקריאה ראשונה
	ניסיון להימנע מהקמת ועדת חקירה ממלכתית	- הממשלה דחתה על הסף הצעת פשרה שקידם נשיא המדינה להקמת ועדת חקירה ממלכתית אשר הרכבה ייקבע על ידי נשיא בית המשפט העליון בהתייעצות עם המשנה לנשיא (נשיא בית המשפט העליון הביע את הסכמתו ליוזמה). - הצעת חוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר אירועי ה-7 באוקטובר על ידי הכנסת נפלה במליאת הכנסת בשל התנגדות הקואליציה. - הממשלה התכנסה כדי לדון בנושא הקמת ועדת חקירה, בשל החלטת בג"ץ שדרשה זאת ובמהלך הישיבה ראש הממשלה שב והביע התנגדות נחרצת להקמת ועדת חקירה ממלכתית.	הממשלה קבעה כי היא תשוב לדון בנושא רק בעוד שלושה חודשים. בהתאם, בג"ץ דחה את המועד האחרון למסירת עמדה בנושא בשלושה חודשים (עד ליום 11.5.2025).

פגיעה בשירות הציבורי	ממלא מקום לנציב שירות המדינה התנער מהנחיות הייעוץ המשפטי לממשלה	בעקבות ההודעה כי ייחקר בשל החשד לפגיעה בטוהר המידות בהליך בחירתו לאחראי על האלימות והפשיעה בחברה הערבית, שלח ממלא מקום נציב שירות המדינה מכתב בו התנער מחובתו לפעול על פי הנחיות הייעוץ המשפטי לממשלה	בג"ץ דחה את בקשת ראש הממשלה להאריך את המינוי מעבר לשלושה חודשים כך שהמינוי מסתיים ב-6.4.25.
	אי-מינוי נשים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי	שבועות בודדים לאחר שבג"ץ פסק כי בהעדר מנכ"ליות במשרדי ממשלה, הממשלה איננה עומדת בחובתה והורה לה לפרסם נוהל תוך 6 חודשים, מונו ארבעה מנכ"לים למשרדי ממשלה ולא מונתה אף אישה כמנכ"לית קבועה במשרד ממשלתי.	
פגיעה בגופי התקשורת	מהלכים לפגיעה במועצת תאגיד השידור הישראלי	הצעת חוק שמציעה לבטל את מנגנון ועדת האיתור למינוי חברי מועצת תאגיד השידור הישראלי, ובמקום זאת להכפיף את מינוי חברי המועצה במישרין לשר התקשורת ולממשלה. משמעות ההצעה היא השתלטות פוליטית על השידור הציבורי שתפגע בתאגיד השידור.	הצעת החוק אושרה בקריאה הטרומית
	הטבות לערוץ 14 תוך פגיעה בתאגיד השידור הישראלי, על חשבון אוצר המדינה ובאופן הפוגע בעקרון השוויון	ועדת הכלכלה קיימה 5 דיוני הכנה להצעת חוק שנועדה להאריך את ההטבות שמקבלים בעלי רישיונות זעירים (כדוגמת ערוץ 14), כך שהם יחויבו להפיץ את שידוריהם במערך "עידן פלוס", ואילו הערוצים המסחריים יהיו פטורים מתשלום על הפצת השידורים במערך, תוך השתת התשלום על תאגיד השידור הישראלי, הכנסת ואוצר המדינה.	החוק – שמאריך את ההטבות לערוץ 14 עד ליום 15.6.2025 – אושר בכנסת.
פגיעה בזכויות אדם בדגש על הזכות לשוויון והפגיעה בחברה האזרחית	הצעת חוק לפגיעה בארגוני זכויות אדם	הצעת החוק מבקשת לקבוע שכל תרומה הניתנת לעמותה מישות מדינית זרה, תהיה חייבת במס בגובה של 80%, למעט גופים שיזכו לפטור משר האוצר, וכן גופים המתוקצבים על ידי המדינה. בנוסף, ההצעה מבקשת לאסור על בתי המשפט לדון בבקשות מגוף שרוב תרומותיו מגיעות ממדינות זרות. הצעה זו תפגע קשות בארגוני חברה אזרחית רבים, כולל כאלה שמקבלים תרומות מגופים כגון האיחוד האירופי והאו"ם, ויש חשש שתכליתה להשתיק ביקורת כלפי מדיניות הממשלה. בנוסף, היא פוגעת באופן קיצוני בזכות הגישה לערכאות ועל כן ספק אם היא חוקתית.	הצעת החוק אושרה בקריאה הטרומית

פירוט המהלכים

<u>פגיעה בעצמאות מערכת המשפט</u>

מרץ 2025

אישור החוק לפוליטיזציה של הוועדה לבחירת שופטים – ביום 27.3.2024 הכנסת אישרה בקריאה השנייה והשלישית את הצעת התיקון לחוק יסוד: השפיטה לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים, לאחר שוועדת החוקה דחתה למעלה מ-71,000 הסגות נגד ההצעה. התיקון משנה את הרכב הוועדה לבחירת שופטים באופן הבא: במקום שני נציגי לשכת עורכי הדין, יכהנו שני נציגי ציבור – משפטנים - שייבחרו האחד בידי סיעות הקואליציה והשני בידי סיעות האופוזיציה; כן ייקבע במפורש

ששני חברי כנסת שמכהנים כיום בוועדה ייבחרו האחד על ידי סיעות הקואליציה ואחד על ידי סיעות האופוזיציה. אופן קבלת ההחלטות בוועדה (כללי הבחירה) ישתנה גם כן: בחירה בשופט בית המשפט העליון תתקבל על דעת רוב חברי הוועדה (ולא על דעת שבעה חברי ועדה כמו היום) ובהם נציג קואליציה אחד ונציג אופוזיציה אחד, בלא צורך בהסכמת אף לא אחד מנציגי השופטים. בחירת שופטים לערכאות הנמוכות, וכן בחירה של נשיא ומשנה לנשיא בית המשפט העליון, תיעשה על דעת רוב חברי הוועדה ובהם לפחות חבר אחד מבין נציגי הקואליציה, חבר אחד מבין נציגי האופוזיציה ושופט. אם ייווצר מבוי סתום בבחירת שופטים לבית המשפט העליון ויחסרו שם שני שופטים, שר המשפטים רשאי להחליט פעם אחת בתקופת כהונתה של הכנסת על הפעלת מנגנון יציאה מהמבוי הסתום שיפעל כך: נציגי הקואליציה בוועדה יציעו שלושה מועמדים ויתר חברי הוועדה יבחרו מהם אחד, ונציגי האופוזיציה בוועדה יציעו שלושה מועמדים ויתר חברי הוועדה יבחרו מהם אחד. החוק ייכנס לתוקף ביום תחילת כהונתה של הכנסת הבאה.

תיקון זה יביא לפוליטיזציה בדרך מינוי השופטים בכל הערכאות. החוק נותן זכות וטו לפוליטיקאים על בחירת השופטים בבית המשפט העליון, ודוחק את השיקול המקצועי מהליך הבחירה.[3] גם היועצת המשפטית לממשלה הדגישה כי המתווה "הופך את הקערה על פיה" – כך שההסכמה הפוליטית מקבלת משקל בכורה במינוי שופטים, ולא שיקולים מקצועיים. המתווה יביא לא רק לשינוי אופי הוועדה לבחירת שופטים, אלא יש בו "כדי להטיל צל פוליטי כבד על מערכת השפיטה", והוא סותר את עקרון עצמאות הרשות השופטת ועקרון הפרדת הרשויות, שניהם עקרונות דמוקרטיים בסיסיים.[4]

גם אופן קידום ההליך מעורר קשיים. ועדת החוקה, חוק ומשפט החליטה על חידוש הדיון בהצעת חוק שקודמה בחודש מרץ 2023 שעסקה בנוסח אחר לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים.[5] בכך הקואליציה בחרה לקדם את הצעת החוק – שכפי שהדגישה היועצת המשפטית לממשלה "עוסקת בנושא משטרי מורכב ורגיש"[6] – בהליך מזורז, ולדלג על הקריאה הראשונה.[7]

מרץ 2025

אישור החוק שיביא לפוליטיזציה של הליך בחירת נציב תלונות הציבור על השופטים – ביום 3.3.2025 הכנסת אישרה בקריאה השנייה והשלישית את חוק נציב תלונות הציבור על השופטים.[8] במקור, הנציב היה מתמנה על ידי הוועדה לבחירת שופטים, כאשר המועמדים נקבעו בהסכמה על ידי שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון. החוק שאושר קובע כי הנציב ימונה על ידי ועדה אחרת, שתכלול שני שרים, חבר כנסת שתבחר הכנסת, הסניגור הציבור הארצי, שני

---

[3] גיא לוריא, עמיר פוקס ועמיחי כהן "מסבירון: מתווה סער-לוין לשינוי הוועדה לבחירת שופטים" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 13.2.2025).

[4] מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה, גלי בהרב-מיארה אל סגן ראש הממשלה ושר המשפטים, ח"כ יריב לוין, בנושא "הצעת חוק יסוד: השפיטה – עיקרי ההתייחסות למתווה השרים" (2.3.2025) (להלן: עמדת היועצת המשפטית לממשלה בעניין מתווה לוין-סער).

[5] עמיר קורץ "ועדת החוקה אישרה: יחודש הדיון בהצעת החוק לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים" **כלכליסט** (15.1.2025).

[6] עמדת היועצת המשפטית לממשלה בעניין מתווה לוין-סער, לעיל ה"ש 4.

[7] אלינור שירקני-קופמן "המאבק על מינוי שופטים: היועמ"שית מתנגדת למתווה סער-לוין" **ישראל היום** (10.2.2025).

[8] סיון חילאי "המהפכה המשפטית שוב כאן: מינוי נציב התלונות על שופטים הועבר לקואליציה" **Ynet** (3.3.2025).

שופטים בדימוס שאחד ייבחר על ידי שופטי בית המשפט העליון והשני על ידי נשיאי בתי המשפט המחוזיים, וכן דיין בדימוס. במילים אחרות, הוועדה תכלול שלושה נציגי קואליציה, דיין שייבחר על ידי הרבניים הראשיים (כלומר בעל זיקה פוליטית) ורק שלושה נציגים מקצועיים בלתי תלויים.[9] בכך הליך הבחירה הפך לפוליטי ואף לקואליציוני, באופן שפוגע בעקרון אי-תלות השופטים. בנוסף, ההליך שונה תוך כדי המינוי, באשר מזה קרוב לשנה הנציבות מתפקדת ללא נציב בשל אי-הסכמות בין שר המשפטים לנשיא בית המשפט העליון.[10]

ינואר 2025

הכרזת שר המשפטים שלא ישתף פעולה עם נשיא בית המשפט העליון הנבחר – לאחר חודשים ארוכים שבהם לא כונסה הוועדה לבחירת שופטים לצורך בחירת נשיא לבית המשפט העליון, בג"ץ הורה לשר המשפטים להעלות את הנושא להצבעה על ידי חברי הוועדה לבחירת שופטים עד ליום 16.1.2025.[11] בהמשך, בשל בקשת שר המשפטים לקבל שהות נוספת לדון בהסתייגויות ביחס למועמדים לתפקיד נשיא בית המשפט העליון, נקבע כי יש לכנס את הוועדה לשם הצבעה על בחירת נשיא עד ליום 26.1.2025.[12] החלטה זו ניתנה בשל "חשיבות מראית פני-הדברים" ולמרות שכל גורמי המקצוע הסכימו כי אין הצדקה להמשך בירור הטענות שעלו בהסתייגויות ביחס לשופט עמית.[13]

בישיבת הוועדה לבחירת שופטים ביום 26.1.2025 – שאותה החרימו שר המשפטים ויתר נציגי הקואליציה – הוחלט על מינוי השופט עמית לתפקיד נשיא בית המשפט העליון.[14] נציגי הקואליציה הוציאו הודעה שמשתלחת בנשיא הנבחר ובבית המשפט העליון, ושר המשפטים אף הודיע למנהל בתי המשפט כי הוא אינו מכיר בהחלטת המינוי. באופן תקדימי, ראש הממשלה, שר המשפטים ויו"ר הכנסת החרימו את טקס השבעת נשיא בית המשפט העליון.[15] החרמת טקס ההשבעה מהווה המשך ישיר להתנהלות השר לוין, שהפסיק את פגישות העבודה עוד בתקופת כהונתו של השופט פוגלמן כממלא מקום הנשיא. היעדר שיתוף הפעולה של שר המשפטים עם נשיא בית המשפט העליון פוגע, בין היתר, בהליך מינוי שופטים לבתי המשפט באופן שמגביר את העומס הקיים ממילא על שופטים מכהנים וכן פוגע בניהול השוטף על הרשות השופטת, תוצאות שעלולות לפגוע באופן ישיר בשירותי השיפוט הניתנים לאזרחים.[16]

---

[9] עמיר קורץ "הטריק החדש של רוטמן: הרבנים הראשיים יהיו לשון המאזניים בבחירת נציב התלונות על השופטים" **כלכליסט** (18.2.2025).

[10] גיא לוריא ועמיר פוקס "חוות דעת: הצעת חוק נציב תלונות הציבור על השופטים" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 20.2.2025); עמיר פוקס "יש עילה לפסול את חוק נציב תלונות הציבור על השופטים" **הארץ** (4.3.2025).

[11] בג"ץ 1711/24 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים** (החלטה מיום 12.12.2024).

[12] בג"ץ 1711/24 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים** (החלטה מיום 16.1.2025).

[13] ניצן שפיר "בג"ץ אישר את בקשת לוין: דחה את המועד האחרון למינוי נשיא לעליון ל-26 בינואר" **גלובס** (15.1.2025).

[14] עמיר קורץ "הסוף לפלונטר: יצחק עמית נבחר לנשיא בית המשפט העליון" **כלכליסט** (26.1.2025).

[15] אברהם בלוך "לראשונה: סדק בחומת הקואליציה נגד השופט יצחק עמית" **מעריב** (24.2.2025).

[16] גיא לוריא "מסבירון: מה המשמעות של הכרזתו של שר המשפטים שלא ישתף פעולה עם נשיא בית המשפט העליון" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 27.1.2025).

ינואר 2025

החלשת לשכת עורכי הדין – ביום 22.1.2025 הכנסת אישרה את הצעת החוק להטלת הגבלות על גובה דמי החבר שלשכת עורכי הדין רשאית לגבות ועל השימוש שהלשכה רשאית לעשות בדמי החבר.[17] על פי החוק שעבר, השימוש בדמי החבר ובאגרות יוגבל רק לתפקידים מסוימים ואילו פעולות נוספות של הלשכה ניתן יהיה לממן רק בהסכמת כל יושבי ראש הוועדים המחוזיים ורק מיתר מקורות המימון העומדים לרשות הלשכה. עוד נקבע כי הצעת החוק תחול באופן מלא רק בשנת 2026, אולם דמי החבר לשנת 2025 יופחתו בשיעור של 20%.[18] אמנם נוסח החוק רוכך במהלך החקיקה, אבל נותרה על כנה הפגיעה בסמכויותיו של ראש לשכת עורכי הדין ללא כל הצדקה, במטרה להחליש את כוחו של הגוף הסטטוטורי המקצועי, המייצג את קהילת עורכי הדין בישראל.

ברקע, יוזכר כי קיימת הצעת חוק אחרת לביטול לשכת עורכי הדין והקמת מועצת עורכי הדין שתישלט על ידי הממשלה, שנמצאת בהכנה לקריאה הראשונה.[19] סיבה מרכזית למתקפה כנגד לשכת עורכי הדין נעוצה בתפקידה בוועדה לבחירת שופטים, על פי החוק החל כיום. המהלכים להחלשת הלשכה גברו לאחר שהנציג שהקואליציה תמכה בה לראשות הלשכה, עו"ד אפי נווה, הפסיד בבחירות לעו"ד עמית בכר.

<u>פגיעה בשלטון החוק</u>

מרץ 2025

פתיחה בהליך לפיטורי היועצת המשפטית לממשלה – בראשית חודש מרץ 2025 פנה שר המשפטים למזכיר הממשלה בבקשה חסרת תקדים לקדם "הצעה להבעת אי אמון הממשלה ביועצת המשפטית לממשלה" ובכך ביקש להתניע את המהלך לפיטוריה.[20] מפרטי הבקשה עולים טיעונים המבטאים תפיסה החותרת תחת ההכרה בתפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה כפי שהוכר עד היום במשטר הדמוקרטי הישראלי, כפרשן המוסמך של הדין עבור הממשלה, תוך ניסיון לבסס את הגדרת תפקיד זה כמשרת אמון. זאת למרות שרק לאחרונה בג"ץ שב ואשרר את תפקידה של היועצת המשפטית לממשלה כפרשנית המוסמכת של הדין וכמייצגת המדינה בערכאות. הלכה זו אושררה פה אחד בפסק דין תקדימי שניתן בחודש מרץ 2025 ואשר דחה את עתירתו של בן גביר לאפשר לו ייצוג נפרד בעתירה נגד קידום רפ"ק מאיר סויסה לתפקיד סגן ניצב, בשל תלונות נגדו על הפעלת אלימות נגד מפגינים.[21]

חלק מהטיעונים שעלו בבקשת ההדחה מעלים קשיים עובדתיים. כך למשל, עולה במסמך כי "החלטת היועצת מתי לייצג את הממשלה ומתי לא מנותקת מהיתכנות משפטית לעשות כן. ברי כי קיימת היתכנות כזו כשיועצת משפטית אחרת כך סברה, וכשבג"צ בכבודו ובעצמו כך פסק. החלטתה של היועצת הנוכחית מושתתת על קריטריון פוליטי גרידא, וכל תכליתה היא לשרת את מתנגדי הממשלה בתחפושת של אשת מקצוע." אולם המציאות מלמדת כי ברוב המוחץ של המקרים

---

[17] חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 45), התשפ"ה–2025.

[18] גיא לוריא, עמיר פוקס ודפני בנבניסטי "<u>חוות דעת: מי יקבע את דמי החבר? הקרב החדש על עצמאות לשכת עורכי הדין</u>" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 8.1.2025).

[19] הצעת חוק מועצת עורכי הדין בישראל, התשפ"ג–2022, פ/464/25.

[20] טובה צימוקי, מורן אזולאי ושילה פריד "<u>'דמוקרטיית גיזלות': לוין פתח בהליך הדחת היועמ"שית</u>" **Ynet** (5.3.2025).

[21] בג"ץ 31238-09-24 **השר לביטחון לאומי נ' היועצת המשפטית לממשלה** (9.3.2025).

בהם אושר לממשלה להיות מיוצגת בנפרד, אימץ בית המשפט העליון את עמדת היועמ"שית.[22]

במענה להצעת ההחלטה היועצת המשפטית לממשלה ציינה, במכתב לשרים, כי מטרת הפיטורים הינה "הפיכת מוסד היועצת המשפטית לממשלה לכזה הנדרש להחריש מול פעולות לא חוקיות, או אף לתת להן יד, אחרת תיווצר עילה לסיום הכהונה". היא ציינה כי הייעוץ המשפטי מחויב לקידום מדיניות הממשלה, והוא סייע לקדם למעלה מ-650 החלטות ממשלה ומאות דברי חקיקה ממשלתית, וייצג את המדינה באלפי הליכים משפטיים. המקרים בהם הייעוץ המשפטי הצביע על כך שלא ניתן מבחינת משפטית לקדם את רצון הממשלה הם ספורים ובגדר חריג, כך שהטענה להיעדר שיתוף פעולה יעיל בין הממשלה לבין הייעוץ המשפטי לממשלה מנותקת מהמציאות. היא גם הדגישה מושכלות יסוד לפיהן תפקידה לסייע לממשלה להגשים את מדיניותה תוך הפקדה על החוק, כך שלא ניתן לטעון כי סימון גבולות החוק מהווה חילוקי דעות שמבססים עילה לסיום כהונה.

ב-23.3.2025 הממשלה החלטה פה-אחד להביע אי-אמון ביועצת המשפטית בממשלה.[23]

מרץ 2025

החלטת ממשלה על פיטורי ראש השב"כ – בצל חקירה פלילית של גורמים במשרד ראש הממשלה (פרשת "קטארגייט") ופרסום תחקיר השב"כ לאירועי ה-7 באוקטובר, ראש הממשלה התניע את הליך פיטורי ראש השב"כ. ביום 20.3.2025 הממשלה אישרה פה אחד את ההחלטה להביא לסיום תפקידו של ראש השירות ביום ה-10.4.25 או כאשר ימונה ראש שב"כ קבוע, לפי המוקדם מביניהם. ההחלטה התקבלה חרף הבהרת היועצת המשפטית לממשלה כי "בשל רגישותו יוצאת הדופן של העניין; תקדימיותו; החשש כי ההליך נגוע באי חוקיות ובניגוד עניינים, ובשים לב לכך שתפקיד ראש שירות הביטחון הכללי אינו משרת אמון אישית של ראש הממשלה, הרי שיש להשלים את בירור התשתית העובדתית והמשפטית של ההחלטה ואת אפשרותו של ראש הממשלה לעסוק בנושא בעת הזו, לפני ההצבעה על ההחלטה בישיבת הממשלה".[24] בהמשך ציינה היועצת כי כדי להביא לממשלה את הצעת ההחלטה בדבר סיום כהונת ראש השב"כ לממשלה, נדרש יהיה לקבל את המלצת הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים.[25] בפועל, הממשלה קיבלה את ההחלטה מבלי שפנתה לקבל את המלצת הוועדה למינויים לתפקידים בכירים.[26]

במהלך ישיבת הממשלה שבה נדונו פיטורי ראש השב"כ, ראש הממשלה אף רמז כי הממשלה לא תציית לפסיקת בג"ץ, אם זו תפסול את הפיטורים, בציינו כי "מישהו

---

[22] דפני בנבניסטי, ענת טהון אשכנזי, "ייצוג נפרד אינו ייעוץ נפרד": המקרים שבהם ניתן לממשלה היתר לקבלת ייצוג משפטי נפרד בעתירות לבג"ץ "ייצוג נפרד אינו ייעוץ נפרד": המקרים שבהם ניתן לממשלה היתר לקבלת ייצוג משפטי נפרד בעתירות לבג"ץ (8.9.2024).

[23] גיא לוריא, עמיר פוקס, פיטורים של היועצת המשפטית לממשלה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 25.3.2025.

[24] מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה, גלי בהרב מיארה, לראש הממשלה, בנימין נתניהו, בנושא "פיטורי ראש השב"כ" (16.3.2025).

[25] מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה, גלי בהרב מיארה, לראש הממשלה, בנימין נתניהו, בנושא "פיטורי ראש השב"כ" (18.3.2025).

[26] להרחבה על הפגמים העולים בהחלטה לקדם את הדחת ראש השב"כ ראו "חוות דעת: הדחת ראש השב"כ – פגמים חמורים וניגוד העניינים מובהק" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 19.3.2025).

יעלה על דעתו שנמשיך לעבוד ללא אמון בגלל צו של בית משפט? זה לא יכול לקרות, ולא יקרה״.[27]

במסגרת עתירות שהוגשו נגד החלטת הממשלה, בג״ץ נתן צו ארעי לפיו תושהה תוקפה של ההחלטה לפטר את ראש השב״כ עד למתן החלטה אחרת.[28] למרות שמדובר בהחלטת ביניים פרוצדוראלית, כבר נשמעו שונות מצד שרים וחברי קואליציה שלא לציית להחלטה.[29] בהמשך, בג״ץ שב והאריך את תוקפו של הצו הארעי עד ה-8 באפריל אך ציין כי הוא אינו מגביל את האפשרות לערוך ראיונות לתפקיד ראש השב״כ.[30] למרות קביעתו המפורשת של בג״ץ, ביום 31.3.2025 – ועוד לפני קיום הדיון בעתירות נגד פיטורי ראש השב״כ – ראש הממשלה הודיע על מינוי ראש שב״כ חדש,[31] אך יום למחרת הוא נסוג ממינוי זה.[32]

מרץ 2025

מינוי ח״כ בן גביר לתפקיד השר לביטחון לאומי, חרף התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה – ביום 18.3.2025 הממשלה אישרה פה אחד את מינויו מחדש של ח״כ בן גביר לשר לביטחון לאומי, וזאת חרף עמדת היועצת המשפטית לממשלה לפיה יש להשהות את המינוי עד לבירור הטענות נגדו במסגרת עתירה לבג״ץ בעניין התערבותו בעבודת המשטרה. יוזכר כי בנובמבר 2024 היועצת המשפטית לממשלה ביקשה מראש הממשלה לגבש עמדתו ביחס לעתירה שהוגשה נגד כהונת בן גביר כשר לביטחון לאומי. היא ייעצה לבחון מחדש את הכהונה בשל המידע המעודכן באשר לפגיעתו המתמשכת בעצמאות המשטרה ובשלטון החוק, אך ראש הממשלה לא השיב לבקשת היועצת המשפטית לממשלה. שופטי בג״ץ קבעו כי דיון בעתירה נגד כהונת ח״כ בן גביר יתקיים במחצית הראשונה של חודש מאי, ובד בבד הדגישו כי היועצת המשפטית לממשלה נדרשת לוודא שהשר לביטחון לאומי לא יתערב אופרטיבית בעבודת המשטרה, ובכל מקרה לא יתווה מדיניות בתחום החקירות.[33]

פברואר 2025

קידום הצעת חוק למתן חסינות כמעט מוחלטת לחברי הכנסת – ועדת הכנסת קיימה שני דיונים[34] במסגרת הכנת החוק להרחבת היקפה של החסינות לחברי הכנסת לקריאה הראשונה. לפי ההצעה המעודכנת, כדי לאשר פתיחה בחקירה פלילית נגד חבר כנסת (למעט עבירות מסוימות), תידרש תמיכה של לפחות 75 חברי כנסת. בדומה, רוב זה ידרש גם לאישור הליך אזרחי לפי חוק איסור לשון הרע, חוק הגנת הפרטיות או עוולות של הסגת גבול והפרת חובה חקוקה, הצעת החוק גם

---

[27] איתמר אייכנר ״נתניהו בישיבה על פיטורי ראש השב״כ: ׳לא נמשיך לעבוד ללא אמון בגלל צו בימ״ש״ **Ynet** (21.3.2025).

[28] בג״ץ 54321-03-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ׳ ממשלת ישראל** (החלטה מיום 21.3.2025).

[29] נעה שפיגל ״שרים בממשלה קראו שלא לקיים את פסיקת בג״ץ שהקפיאה את הדחת ראש השב״כ״ **הארץ** (21.3.2025).

[30] בג״ץ 54321-03-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ׳ ממשלת ישראל** (החלטה מיום 25.3.2025).

[31] איתמר אייכנר ״נתניהו הודיע: ראש השב״כ הבא – מפקד חיל הים לשעבר אלי שרביט״ **Ynet** (31.3.2025).

[32] איתמר אייכנר, מורן אזולאי ושרון כידון ״בלי להסביר למה: נתניהו ביטל את מינוי שרביט לראש שב״כ – ויבחן מועמדים אחרים״ Ynet (1.4.2025).

[33] בג״ץ 9037-08-24 **הכהן נ׳ ראש הממשלה** (החלטה מיום 2.4.2025).

[34] הדיונים התקיימו ביום 28.1.2025 וביום 11.3.2025.

מציינת כי אישור הכנסת יידרש גם ביחס לחברי כנסת לשעבר, באשר למעשים שבוצעו בתקופת כהונתם.

הצעת החוק מבקשת להפוך את הכנסת ל"עיר מקלט". היא לוקה בפגמים משמעותיים באשר היא מעניקה לחברי הכנסת הגנה חסרת תקדים ומאפשרת להם לעבור עבירות פליליות כמעט ללא חשש מהעמדה לדין.[35] הייעוץ המשפטי לכנסת התריע כי גם הנוסח המעודכן של הצעת החוק לא פותר את הקשיים היסודיים הקיימים בו, והוא עלול לעודד ביצוע עבירות פליליות ועוולות אזרחיות.[36]

מרץ 2025

ניסיון להימנע מהקמת ועדת חקירה ממלכתית – ביום 15.3.2025 נשיא המדינה העלה יוזמה לפיה כאשר יוחלט על הקמת ועדת חקירה ממלכתית, הרכבה ייקבע על ידי נשיא בית המשפט העליון, השופט עמית, בהתייעצות עם המשנה לנשיא, השופט סולברג (הצעה שהעלה השר אלקין בישיבת ממשלה בנושא). נשיא בית המשפט העליון הביעה את הסכמתו ליוזמה, אך גורמים בסביבת ראש הממשלה, וכן שרים בממשלה, דחו אותה על הסף.[37]

עוד קודם לכן, בחודש ינואר 2025, הצעת חוק להקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר אירועי ה-7 באוקטובר על ידי הכנסת נפלה במליאת הכנסת בשל התנגדות הקואליציה.[38] שבועיים לאחר מכן, הממשלה התכנסה כדי לדון בנושא הקמת ועדת חקירה, בשל החלטת בג"ץ שדרשה זאת. במהלך הישיבה ראש הממשלה שב והביע התנגדות נחרצת להקמת ועדת חקירה ממלכתית.[39] שרים גם ניצלו את הישיבה כדי להשתלח בבית המשפט העליון בטענה כי הוא זה ש"צריך לעמוד לחקירה, לא להוביל אותה".[40] בנוסף, בקשת ראש השב"כ להצטרף לישיבה סורבה ואף לא הופצה לשרים חוות דעתו בנושא, וזאת על אף שהיועצת המשפטית לממשלה הבהירה כי עמדתו נדרשת בין היתר לנוכח עמדת המדינה בפני בית הדין בהאג שלפיה יש כוונה להקים ועדת חקירה ממלכתית.[41] הממשלה קבעה כי היא תשוב לדון בנושא רק בעוד שלושה חודשים. בהתאם, בג"ץ דחה את המועד האחרון למסירת עמדה בנושא בשלושה חודשים (עד ליום 11.5.2025).[42]

---

[35] סוזי נבות ומורן קנדלשטיין-היינה "חוות דעת: הצעת חוק חסינות חברי הכנסת" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 23.1.2025).

[36] חוות דעת מטעם הייעוץ המשפטי לוועדת הכנסת בנושא הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון – אישור הכנסת לפתיחה בהליך פלילי או אזרחי), התשפ"ה–2024 (פ/5037/25) של חה"כ גוטליב (9.3.2025).

[37] איתמר אייכנר ומורן אזולאי "יצחק עמית הסכים, נתניהו סירב: היוזמה של הרצוג להקמת ועדת חקירה ממלכתית" **Ynet** (15.3.2025).

[38] סיון חילאי "לקול קריאות 'בושה' ממשפחות שכולות: הקואליציה הפילה הצעה להקמת ועדת חקירה ממלכתית" **Ynet** (22.1.2025). כן ראו: דנה בלאנדר "מי רשאי להקים ועדת חקירה ממלכתית?" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 22.1.2025).

[39] נדב אלימלך "'אף פקיד לא יקבע לנו מתי המלחמה תסתיים': הציטוטים מישיבת הממשלה" **I24** (9.2.2025).

[40] שם.

[41] איתמר אייכנר "נתניהו ליועמ"שית: 'מי הציג להאג שנקים ועדה ממלכתית?'. היא השיבה: 'אתה'" **Ynet** (9.2.2025).

[42] חן מענית "בג"ץ נתן לממשלה עוד שלושה חודשים למסור מה עמדתה לגבי הקמת ועדת חקירה ממלכתית" **הארץ** (23.2.2025).

פגיעה בשירות הציבורי

ינואר 2025

מינוי ממלא מקום לנציב שירות המדינה – בראשית חודש ינואר 2025 ראש הממשלה מינה את עו"ד רואי כחלון לממלא מקום נציב שירות המדינה לתקופה של שלושה חודשים או עד למינוי קבוע. במסגרת עתירה נגד המינוי, היועצת המשפטית לממשלה טענה כי יש לבטל את המינוי בטענה שהוא נערך על בסיס תשתית עובדתית שגויה.[43] בג"ץ פסק כי כהונת ממלא מקום נציב שירות המדינה תהא לתקופה של שלושה חודשים, שלא תוארך, והיא לא תובא בחשבון לצורך מינויים עתידיים.[44] בשלהי חודש מרץ פנה ראש הממשלה לבג"ץ ב"בקשה להבהרת פסק הדין" לפיה תינתן לו האפשרות להאריך את כהונת ממלא המקום מעבר לשלושת החודשים שנקבעו. השופטים דחו את הבקשה בציינם כי ראש הממשלה נתן הסכמתו להצעת בית המשפט "כלשונה" ולפיה כהונת ממלא מקום נציב שירות המדינה "תהא לתקופה של שלושה חודשים" ו"לא תוארך".[45] בהתאם, כהונתו של כחלון צפויה להסתיים ביום 6.4.2025.

בד בבד, הבדיקה שערכה היועצת המשפטית לממשלה התפתחה לחקירה נגד ממלא מקום הנציב בגין "פערים מהותיים" באופן שהציג את ניסיונו המקצועי לבין העובדות, בטרם מונה לראש המטה למלחמה בפשיעה בחברה הערבית לפני כשנה וחצי.[46] בנוסף, על פי דיווחים בתקשורת, הייעוץ המשפטי לממשלה הנחה את ראש אגף המשמעת בנציבות שלא לשתף את ממלא מקום הנציב במידע הקשור לתחום המשמעת.[47] בתגובה, ממלא מקום הנציב התנער הלכה למעשה מההנחיות המחייבות של הייעוץ המשפטי לממשלה.[48] בד בבד הודיע יושב ראש הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים כי ממלא מקום נציב שירות המדינה לא יזומן לישיבת הוועדה בעניין מינוי האלוף זמיר לתפקיד הרמטכ"ל. זאת, בשל עמדת היעוץ המשפטי לממשלה, ובשל החקירה המשמעתית המתנהלת נגדו בעניין הנוגע לטוהר המידות, שעה שסמכותה של הוועדה היא ליתן דעתה על טוהר המידות של המועמד.[49] מינוי הרמטכ"ל אושר בלא השתתפותו של כחלון.

שימוש רחב היקף במינויים זמניים – הממשלה עושה שימוש נרחב בפרקטיקה של מינוי ממלאי מקום לתפקידים בכירים בשירות הציבורי. כך, רק לאחרונה – במסגרת פסק הדין שאישר בסופו של דבר את המינוי הזמני של ממלא מקום נציב שירות המדינה – השופטים שבו והביעו הסתייגות מן ה"פרקטיקה הקלוקלת [...] שלפיה בכל הנוגע למינוי בכירים בשירות המדינה, 'הזמני הופך קבוע'" ועמדו על

---

[43] "היועמ"שית לבג"ץ: יש לבטל את המינוי של רואי כחלון לממלא מקום נציב שירות המדינה" **The Marker** (12.1.2025).

[44] בג"ץ 10548-01-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה** (28.1.2025).

[45] בג"ץ 10548-01-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה** (החלטה מיום 27.3.2025).

[46] עמיר קורץ "החקירה המשמעתית עולה שלב: רואי כחלון נחקר בחשד לניפוח קורות החיים" **כלכליסט** (3.2.2025).

[47] איתמר אייכנר "הגבלות על סמכויות מ"מ נציב שירות המדינה: 'ניסיון להרתיע'" **Ynet** (26.1.2025).

[48] מכתב מאת ממלא מקום נציב שירות המדינה, רואי כחלון, אל היועצת המשפטית במשרד ראש הממשלה, עו"ד שלומית ברנע פרגו, בנושא "הנחיות בנוגע לסמכויות ממלא מקום נציב שירות המדינה" (27.1.2025).

[49] מכתב מאת יושב ראש הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, אשר גרוניס, אל ממלא מקום נציב שירות המדינה, רואי כחלון בנושא "ישיבה דחופה של הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים" (9.2.2025).

הקושי המבני בביקורת שיפוטית על מינויים זמניים.[50] בתקופת סקירה זו נערכו שורה של מינויים זמניים ובהם: מינוי ח"כ חיים כץ לממלא מקום השר לביטחון לאומי, ממלא מקום שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, וממלא מקום שר המורשת, בנוסף לכהונתו כשר התיירות, מינויים שבינתיים בוטלו לאור שיבת מפלגת "עוצמה יהודית" לממשל"; ממלאת מקום מנכ"לית משרד ראש הממשלה, כאשר נגד מינוי זה הוגשה עתירה לבג"ץ בטענה לאי עמידה בתנאי הכשירות לתפקיד;[51] מינוי ממלא מקום מנכ"ל משרד הביטחון.[52]

אי-מינוי נשים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי – בפסק דין תקדימי מחודש פברואר 2025, בג"ץ קבע כי הממשלה הפרה את חובתה החוקית לייצוג הולם של נשים בתפקידים בכירים בשירות הציבורי, והורה לה לקבוע, תוך 6 חודשים, הנחיות ליישום עקרון הייצוג ההולם בתפקידי מנכ"לים במשרדי ממשלה ובמשרות אחרות הפטורות ממכרז.[53] זאת, כאשר כיום אין במשרדי הממשלה ולו מנכ"לית אחת שמונתה באופן רשמי ואינה ממלאת מקום.[54] בשבועות הבודדים שחלפו מאז מתן פסק הדין, מונו ארבעה מנכ"לים (גברים) למשרדי ממשלה (משרד הביטחון, משרד האוצר, משרד החדשנות והמשרד להגנת הסביבה) ולא מונתה אף אישה כמנכ"לית קבועה במשרד ממשלתי.

<u>פגיעה בזכויות האופוזיציה הפרלמנטרית</u>

ינואר 2025

ניסיון להביא להדחת ח"כ מהכנסת – על פי דיווחים בתקשורת, בחודש ינואר 2025 מספר חברי קואליציה החלו לאסוף חתימות כדי להביא להדחת ח"כ איימן עודה (חד"ש-תע"ל) מהכנסת. זאת, בעקבות התבטאות שלו לפיה הוא "שמח על שחרור החטופים והאסירים".[55] על פי דיווחים, נאספו כ-60 חתימות, כולל מצד מספר חברי אופוזיציה,[56] אך מכיוון שלא נאספו 70 חתימות, לא ניתן היה להתחיל בהליך ההדחה. במקביל, ועדת הכנסת החליטה שלא לאשר את מינויו של ח"כ עודה לתפקיד יו"ר הוועדה לענייני צעירים, ויו"ר הוועדה הבהיר שלא יאפשר את העלאת העניין להצבעה גם אם תוגש בקשה.[57] הסמכות להדיח ח"כ מכהן פוגעת בשורה של זכויות יסוד ועל כן בג"ץ העיר בעבר כי "מן הראוי שהפעלת סמכות ההדחה תעשה באופן דווקני ומצומצם ולא תופעל אלא במקרי קיצון חריגים שבחריגים".[58]

---

[50] בג"ץ 10548-01-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה**, ס' 9 לפסק דינו של השופט סולברג (28.1.2025).

[51] עמיר קורץ "<u>עתירה לבג"ץ: לעצור את מינוי דרורית שטיינמץ למ"מ מנכ"ל משרד ראש הממשלה</u>" **כלכליסט** (19.2.2025).

[52] יובל אזולאי "<u>שינויים בצמרת משרד הביטחון: כ"ץ מינה את איתמר גרף לממלא מקום המנכ"ל</u>" **כלכליסט** (6.2.2025).

[53] בג"ץ 1363/23 **שדולת הנשים בישראל נ' הממשלה** (24.2.2025).

[54] "<u>הודעת המכון הישראלי לדמוקרטיה: פסיקה תקדימית בבג"ץ – המדינה תחויב למנות נשים לתפקידי מנכ"לים</u>" (25.2.2025).

[55] ליאור ורוצלבסקי "<u>אחרי הציוץ השנוי במחלוקת: ניסיון להדחת איימן עודה מהכנסת</u>" **רשת 13** (20.1.2025).

[56] חזקי ברוך "<u>זעם בימין: המפלגות החרדיות מונעות את הדחת ח"כ איימן עודה?</u>" **ערוץ 7** (25.2.2025).

[57] בנצי רובין "<u>אחרי עופר כסיף, הבא בתור: זו המכה שעומדת ליפול על ח"כ מאותה מפלגה</u>" **מעריב** (20.1.2025).

[58] בג"ץ 5774/16 **בן מאיר נ' הכנסת**, ס' 33 לפסק דינה של הנשיאה חיות (27.5.2018).

ברקע, בחודש פברואר 2025 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק להפחתת הרוב הדרוש להפסקת חברותו של חבר כנסת מ-90 ח"כים ל-80 ח"כים.[59] לפי דברי ההסבר, הצעת החוק מגיעה על רקע כשלון המהלך להדחת ח"כ כסיף (חד"ש-תע"ל) מהכנסת בראשית שנת 2024, מאחר שנמצאו רק 86 חברי כנסת שתמכו בהצעה, ולא 90 חברי כנסת, כפי שהחוק דורש.

התערבות ממשלתית גוברת בגופי התקשורת

ינואר 2025

מהלכים לפגיעה במועצת תאגיד השידור הישראלי – בסוף חודש ינואר 2025 הכנסת אישרה בקריאה הטרומית הצעת חוק שמציעה לבטל את מנגנון ועדת האיתור למינוי חברי מועצת תאגיד השידור הישראלי, ובמקום זאת להכפיף את מינוי חברי המועצה במישרין לשר התקשורת ולממשלה.[60] משמעות ההצעה היא השתלטות פוליטית על השידור הציבורי שתפגע בתאגיד השידור.[61]

עוד קודם לכן (ראשית ינואר 2025), בג"ץ הוציא צו ביניים שהאריך את כהונת שניים מחברי מועצת תאגיד השידור הישראלי במטרה למנוע את השבתת פעילות המועצה.[62] שר התקשורת תקף בחריפות את בג"ץ ואף איים כי לא יציית לו.[63] בימים האחרונים דווח כי חבר מועצה נוסף התפטר, ובכך המועצה שוב משותקת באשר אין בהרכבה את מספר החברים המינימלי הנדרש לשם התכנסותה.[64]

ניסיון לפגוע בחופש התקשורת באמצעות חקיקה – הכנסת אישרה חוק שמאריך עד ליום 15.6.2025 את ההטבות שמקבלים בעלי רישיונות זעירים – כדוגמת ערוץ 14 – כך שהם יחויבו להפיץ את שידוריהם במערך "עידן פלוס", ואילו הערוצים המסחריים יהיו פטורים מתשלום על הפצת השידורים במערך, תוך השתת התשלום על תאגיד השידור הישראלי, הכנסת ואוצר המדינה.[65]

פגיעה בחברה האזרחית

פברואר 2025

הצעת חוק לפגיעה בארגוני זכויות אדם ("חוק העמותות") – בחודש פברואר 2025 הכנסת אישרה בקריאה טרומית הצעת חוק שמבקשת לקבוע שכל תרומה הניתנת לעמותה מישות מדינית זרה, תהיה חייבת במס בגובה של 80%, למעט גופים שיזכו לפטור משר האוצר, וכן גופים המתוקצבים על ידי המדינה. בנוסף, ההצעה מבקשת לאסור על בתי המשפט לדון בבקשות מגוף שרוב תרומותיו מגיעות

---

[59] הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון: הפחתת הרוב הדרוש להפסקת חברותו של חבר הכנסת), פ/5489/25.

[60] הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון – דרך מינוי מועצת תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ה–2025, פ/5389/25.

[61] תהילה שוורץ אלטשולר, יעל מיטלמן ואלעד מן "חוות דעת: הצעת החוק לשינוי דרך מינוי מועצת התאגיד" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 26.1.2025).

[62] בג"ץ 38966-10-24 **הצלחה – לקידום חברה הוגנת נ' שר התקשורת** (החלטה מיום 6.1.2025).

[63] נטעאל בנדל "בג"ץ הוציא צו שיחזיר את מועצת התאגיד לפעילות. קרעי לא יצייתי: 'חסר משמעות'" **Ynet** (6.1.2025)

[64] עדיאל איתן מוסטקי "מועצת התאגיד שוב משותקת לאחר שאחד מחבריה התפטר" **כלכליסט** (23.2.2025).

[65] חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 7 – הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ה–2025.

ממדינות זרות.[66] הצעה זו תפגע קשות בארגוני חברה אזרחית רבים, כולל כאלה שמקבלים תרומות מגופים כגון האיחוד האירופי והאו״ם, ויש חשש שתכליתה להשתיק ביקורת כלפי מדיניות הממשלה. בנוסף, היא פוגעת באופן קיצוני בזכות הגישה לערכאות ועל כן ספק אם היא חוקתית.[67]

ברקע, נזכיר כי בחודש דצמבר 2024 הכנסת אישרה בקריאה טרומית הצעת חוק אחרת שמנסה לגרום לדה-לגיטימציה לארגוני זכויות אדם, באשר היא מבקשת לדרוש מעותר שמקבל את עיקר מימונו מישות מדינית זרה לציין זאת בכתב העתירה, וכן לקבוע כי העתירה תועבר ממשרד המשפטים למשרד החוץ, רק על מנת ליצור מראית עין של פגיעה כביכול ביחסי החוץ של מדינת ישראל, לאור פעילות הארגון.[68]

הצעת חוק לאיסור על שיתוף פעולה עם בית הדין הפלילי הבינלאומי – בחודש פברואר 2025 הכנסת אישרה בקריאה טרומית הצעת חוק שמציעה לאסור על כל שיתוף פעולה של רשויות המדינה עם בית הדין הפלילי הבינלאומי בהאג, אלא אם ניתן לכך אישור וכן לאסור על יחידים למסור ידיעה לבית הדין הפלילי בהאג או להעמיד לרשותו אמצעים.[69] הצעת החוק מנוסחת בצורה רחבה מאוד ועלולה לפגוע בחופש העיתונאי, בחופש האקדמי ובארגוני חברה אזרחית.

סיכום

בשבועות הבודדים האחרונים הממשלה והקואליציה פועלות באופן נמרץ לקדם מהלכים שנועדו להסיר את האיזונים והבלמים בדמוקרטיה הישראלית, כשבראש המהלכים ניצבים הזזת שומרי הסף ופגיעה קשה בעצמאות מערכת המשפט.

[66] הצעת חוק העמותות (תיקון – תרומה מישות מדינית זרה), התשפ״ה–2024, פ/5222/25.

[67] מרדכי קרמניצר ועמיר פוקס ״חוות דעת: הצעת חוק העמותות – פגיעה קשה בארגוני חברה אזרחית״ (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 18.2.2025).

[68] הצעת חוק בתי המשפט (תיקון – שקיפות בארגונים נתמכים), התשפ״ג–2023, פ/3174/25.

[69] הצעת חוק להגנה על אנשי ציבור ישראלים מפני פעילות של בית הדין הפלילי הבין-לאומי בהאג כנגד מדינת ישראל, התשפ״ד–2024, פ/4711/25.

מה העסיק את הכנסת במושב החורף?

רשימת הצעות החוק שפוגעות בדמוקרטיה ואשר קודמו במושב החורף של הכנסת

חוקים שאושרו במושב החורף של הכנסת (27.10.2024-2.4.2025)

1. **"מתווה לוין-סער" לפוליטיזציה של מינוי השופטים בישראל.**

2. **מינוי פוליטי של נציב תלונות הציבור על השופטים,** שלו סמכויות אתיות-משמעתיות על השופטים בישראל (חוק נציב תלונות הציבור על שופטים (תיקון מס' 6)).

3. **תיקון לחוק לשכת עורכי הדין** שמטיל הגבלות על גובה דמי החבר שהלשכה רשאית לגבות ועל השימוש שהיא רשאית לעשות בדמי החבר, בדרך שתחליש את המוסדות המרכזיים של הלשכה (חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 45)).

4. **חוק שנותן לשר החינוך ולמנכ"ל משרדו סמכות שרירותית כמעט לשלול תקציבים ממוסדות חינוך, "אם הוכח להנחת דעתם" כי במוסד מתקיימים או מתאפשרים גילויי הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור**. זאת, גם כאשר הם חורגים מגבולות הדין המחייב ביחס להסתה אסורה הנאכף על ידי המשטרה והפרקליטות (חוק איסור העסקת עובדי הוראה ושלילת תקציב ממוסדות חינוך עקב הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ה–2024).

5. **חוק שמאפשר לגרש את בני משפחתו של מחבל** שהורשע בביצוע עבירת טרור או שמוחזק במעצר בחשד לביצוע עבירה כזו, אם הללו ידעו מראש על תוכנית המחבל לבצע מעשה טרור, הביעו תמיכה או הזדהות עם מעשה הטרור או פרסמו דברי שבח, אהדה או עידוד למעשה טרור או לארגון טרור. **בכך החוק מאפשר לגרש באופן חסר תקדים אזרחים ישראלים ממדינתם, וזאת באופן גורף ובעייתי במיוחד, ללא הליך הוגן או מעורבות שיפוטית, וכמעט ללא סייגים** (חוק גירוש משפחות מחבלים, התשפ"ה–2024).

6. **תיקון לחוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה, שמאריך את תוקף החוק בחצי שנה** ומסמיך את שר הביטחון לתת הוראות מתוקף החוק לתקופה שלא תעלה על 60 יום (חלף המצב שהיה קבוע קודם שבו ההוראות תקפות ל-45 יום). החוק המקורי – שנגדו עומדת עתירה לבג"ץ בגין פגיעה בחופש העיתונות ובחופש הביטוי – מאפשר לשר התקשורת להפעיל מגוון כלים (לרבות הפסקת שידורים) נגד ערוץ שהוחלט שתכניו פוגעים פגיעה של ממש בביטחון המדינה, כאשר חובת ההיוועצות היא בגורמים ביטחוניים בלבד ללא היוועצות עם הגורמים המשפטיים תוך אפשרות לפוליטיזציה בהליך זה, ללא תרומה ממשית להגנה מפני טרור.

7. **חוק שמאריך עד ליום 15.6.2025 את ההטבות שמקבלים בעלי רישיונות זעירים – כדוגמת ערוץ 14** – כך שהם יחויבו להפיץ את שידוריהם במערך "עידן פלוס", ואילו הערוצים המסחריים יהיו פטורים מתשלום על הפצת השידורים במערך, תוך השתת התשלום על תאגיד השידור הישראלי, הכנסת ואוצר המדינה (חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 7 – הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ה–2025).

<u>פגיעה בשלטון החוק ובעבודת הכנסת</u>

1. **הצעה לתיקון חוק יסוד: הכנסת, שתרחיב את העילות לפסילת מועמדים ורשימות בבחירות לכנסת** (הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון – הרחבת העילות למניעת השתתפות בבחירות)).

2. **הצעה להרחבת חוק חסינות חברי הכנסת (הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון – אישור הכנסת לפתיחה בהליך פלילי או אזרחי), התשפ"ה–2024).**

<u>פגיעה בתקשורת ובחופש העיתונות</u>

3. **הצעת "חוק הרייטינג" שמבקשת להעביר את השליטה בשיטת מדידת הרייטינג לשר התקשורת** (הצעת חוק חובת הצגה של נתוני צפייה לצופה).

4. **הצעה להשתלטות הממשלה על תקציב תאגיד השידור הציבורי** (הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון – תקציב תאגיד השידור הישראלי)).

5. **הצעת חוק להפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי.**

6. **הצעת חוק להשתלטות פוליטית על הרכב מועצת תאגיד השידור הציבורי** (הצעת החוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון – דרך מינוי מועצת תאגיד השידור הישראלי)).

7. **הצעת חוק לעריכת שימוע פומבי שנתי לראשי תאגיד השידור הישראלי** (הצעת חוק השידור הציבור הישראלי (תיקון מס' 10) (דיווחי שנתי לוועדת הכלכלה של הכנסת)).

<u>פגיעה בזכויות יסוד</u>

8. **הצעת חוק להרחבת ההפרדה המגדרית באקדמיה** (הצעת חוק זכויות הסטודנט (תיקון – מסלולי לימוד נפרדים)).

9. **הצעת חוק שמציעה להסמיך את השר לביטחון לאומי להורות על הריסת בתי מחבלים או קרובי משפחתם שידעו על התוכנית או שהביעו תמיכה או הזדהות עם מעשה הטרור. ההצעה כוללת קריטריונים רחבים מאוד לשם מתן הוראה על הריסת בתים,** ובין היתר היא מציינת כי ההחלטה יכולה להתקבל על יסוד טעמים הרתעתיים או עונשיים בלבד (הצעת חוק הריסת בתי מחבלים, התשפ"ה–2024).

10. **הצעה לקביעת איסור פלילי על הנפת דגל הרשות הפלסטינית בגוף שמתוקצב או נתמך על ידי המדינה** (הצעת חוק העונשין (תיקון - איסור הנפת דגל של מדינת אויב או של הרשות הפלסטינית בגופים המתוקצבים או הנתמכים על ידי המדינה), התשפ"ד–2024).

<u>פגיעה בארגוני חברה אזרחית</u>

11. **הצעת חוק להצרת צעדיהם של ארגונים אזרחיים ע"י חיוב צד בעתירה לבג"ץ שעיקר מקורות המימון שלו מגיעים מישויות זרות לציין זאת בעתירה** (הצעת חוק בתי המשפט (תיקון – שקיפות בארגונים נתמכים)).

12. **הצעה להטלת מיסוי בגובה של 80% על תרומות מגורמים זרים לארגוני חברה אזרחית** (הצעת חוק העמותות (תיקון – תרומה מישות מדינית זרה)).

<u>שונות</u>

13. **"חוק פלדשטיין" למתן חסינות לחייל המעביר מידע סודי לראש הממשלה** (הצעת חוק מסירת מידע סודי לראש הממשלה ולשרים (תיקוני חקיקה)).

14. **הצעת "חוק פלדשטיין 2" למתן פטור מאחריות פלילית או משמעתית לגורמים במערכת הביטחון בשל מסירת ידיעה לגורם מדיני בכיר** (הצעת חוק העונשין (תיקון – הגנה על חושפי שחיתויות ומתריעים בנסיבות ביטחוניות)).

15. **הצעה לחייב בנקים לשלם ריבית על יתרת זכות בשיעור שיקבע בנק ישראל באישור שר האוצר, באופן שפוגע בעצמאות בנק ישראל** (הצעת חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון – ריבית על יתרת זכות)).

16. **הצעת חוק לאיסור על שיתוף פעולה עם בית הדין הפלילי הבינלאומי בהאג** (הצעת חוק להגנה על אנשי ציבור ישראלים מפני פעילות של בית הדין הפלילי הבין לאומי בהאג כנגד מדינת ישראל).

17. **הצבעה לקביעת תקופת צינון מרחיקת לכת של שלוש שנים לפרקליטים לפני מינויים לשיפוט** (הצעת חוק בתי המשפט (תיקון – תקופת צינון למינוי שופט שכיהן כפרקליט)).