

אוקטובר, 2024

במלאת שנה לפרוץ מלחמת "חרבות ברזל" ולקראת מושב החורף של הכנסת:
סקירה אודות המהלכים להחלשת הדמוקרטיה הישראלית

עו"ד ענת טהון אשכנזי ועו"ד דפני בנבניסטי

לקראת פתיחת מושב החורף של הכנסת ובמלאת שנה לשבעה באוקטובר ולפרוץ מלחמת "חרבות ברזל", נסקור את המהלכים המרכזיים שבהם נקטה הממשלה והקואליציה להחלשת הדמוקרטיה הישראלית.

החל מקווי יסוד של הממשלה ומיד לאחר נאומו של שר המשפטים יריב לוין ב-4 בינואר 2023, החלה הקואליציה לקדם תיקונים רבים לחוקי יסוד, הצעות חוק וכן שינויים בשטח אשר ביקשו לשנות את שיטת המשטר בישראל. הדברים התבטאו בניסיון לקדם שינויים בוועדה לבחירת שופטים, הטלת מגבלות על היקף הביקורת השיפוטית שבג"ץ מוסמך להפעיל, צמצום משמעותי של סמכויות הייעוץ המשפטי לממשלה, הרחבת סמכויות בתי הדין הרבניים, צמצום תקציבים לחברה הערבית ועוד.

חלק משמעותי ממהלכים אלה – בייחוד אלו אשר דרשו תיקון של חקיקת יסוד – נבלם על ידי תנועת מחאה ציבורית רחבה וחסרת תקדים;¹ חלק אחר של המהלכים – ובייחוד אלו שאינם דורשים חקיקה – החל לקרום עור וגידים, כדוגמת השינויים במערכת היחסים בין המשטרה למשרד לביטחון לאומי; וחלק ממהלכי החקיקה צלחו, כדוגמת השינוי בחוק יסוד: הממשלה ביחס לעילה לנבצרות של ראש ממשלה. מהלך החקיקה המרכזי ששיקף את רצון הקואליציה להגביל את סמכויות בג"ץ ואשר עברה בכנסת, היה התיקון לחוק יסוד: השפיטה לביטול עילת הסבירות. אולם, הוא נפסל על ידי בג"ץ בפסק דין תקדימי שניתן בראשית שנת 2024.²

בימים הראשונים שלאחר מתקפת חמאס הרצחנית ב-7 באוקטובר 2023 ופרוץ המלחמה בעקבותיה, רבים בקואליציה הצהירו כי "הציבור רוצה פוליטיקה אחרת" וכי "הרפורמה המשפטית" ירדה מן הפרק.³ ניתן גם היה לחשוב כי פסיקתו החד-משמעית של בג"ץ – שקבע ברוב ברור של 12 מתוך 15 שופטי ההרכב כי לבג"ץ נתונה הסמכות לפסול חוק יסוד הפוגע במאפייניה הגרעיניים של הדמוקרטיה הישראלית – תסתום את הגולל על המהלכים לפגיעה בדמוקרטיה. חרף זאת, בחודשים שחלפו מאז פרוץ המלחמה הסתבר כי הממשלה והקואליציה לא זנחו כלל את המאמצים לפגוע באיזונים והבלמים החלשים ממילא בישראל; אלא, **חל שינוי בנתיב העיקרי שבו הממשלה פוסעת כדי להגשים את מטרתה להחליש את המנגנונים הדמוקרטיים: לא עוד מיקוד בתיקונים לחוקי יסוד, אלא יצירת עובדות בשטח, שמתבטאת במספר רב של מהלכים עוקפי חקיקה – במינויים, בהחלטות, ובהתעלמות**

¹ סקר שנערך בחודש יולי 2023 מצא כי כרבע מהמדגם (23%) השתתף במחאה נגד הרפורמה במערכת המשפט. ראו: תמר הרמן ואור ענבי "סקר בזק: שוויון בקרב מצביעי הליכוד בין התומכים בהמשך החקיקה לבין אלה הסבורים שיש לעצור אותה ולפעול להגברת האחדות במדינה" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 17.7.2023).

² בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (1.1.2024).

³ איתמר אייכנר "נתניהו: 'הרפורמה המשפטית לא על סדר היום, הסרנו את חילוקי הדעות בינינו'" Ynet (28.10.2023); יהודה שלזינגר ושירית אביטן כהן "רוטמן: 'יודע שהרפורמה המשפטית לא תחזור, הציבור רוצה פוליטיקה אחרת'" ישראל היום (30.11.2023).

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרונד

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגריר לשעבר שלי 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 אפלבוואם, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבו בריי, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'וכה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקושיס, גרמניה

ד"ר שרון נריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוסלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'סיסן פרט, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איתי אטר

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן [אורח]

פרופ' עמית כהן

מר תומר לוטן [אורח]

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמן

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

מחוות דעת מחייבות – שתוצאתם דומה, לעתים הרסנית עוד יותר. בתחילה היועצת המשפטית לממשלה הגדירה את רצף המהלכים כ"רפורמה שקטה", אולם זו הפכה לשקטה הרבה פחות ככל שהשנה התקדמה, והפגיעה בדמוקרטיה הפכה לניכרת בזירות רבות בתדירות הולכת ועולה.

כך, נפגעה עצמאותה של הרשות השופטת, שמתפקדת מזה שנה שלמה ללא נשיא קבוע לבית המשפט העליון, בהרכב חסר של שופטים בכל הערכאות, לרבות בבית המשפט העליון, ותוך פגיעה חוזרת ונשנית בלגיטימיות של נשיא בית המשפט העליון ושל הוועדה לבחירת שופטים. בנוסף, בחודשים האחרונים הממשלה העמיקה עוד יותר את הפגיעה בשלטון החוק תוך התעלמות מחוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה וערעור על סמכותה הבלעדית לייצג את הממשלה בפני הערכאות השיפוטיות.⁴ גם השר לביטחון לאומי הגביר באופן משמעותי את שליטתו במשטרה, בפעולות שנראות כהפרה חוזרת ונשנית של הוראת בג"ץ האוסרת עליו להתערב בעבודתה האופרטיבית של המשטרה. בד בבד, הממשלה עמלה על פוליטיזציה כמעט מוחלטת בהליכי מינוי של תפקידי מפתח בשירות הציבורי, כגון נציב שירות המדינה ונציב תלונות הציבור על השופטים. בשנה האחרונה הממשלה גם קיצצה באופן לא שוויוני בתקציבים של קבוצות מיעוט, ומגמה זו עשויה להחריף בתקציב לשנת 2025.⁵

כלל המהלכים האלו מהווים **המשך ישיר** של המהלכים שאותם ניסתה הקואליציה לקדם בשנה שקדמה לשבעה באוקטובר.

בד בבד, **הקואליציה לא זנחה כליל את זירת החקיקה**, והיא המשיכה לקדם כל העת חוקים שמחלישים את הדמוקרטיה הישראלית. בשנה החולפת הונחו עשרות רבות של הצעות חוק שעלולות לפגוע בדמוקרטיה, והתקבלו מספר חוקים שפוגעים באופן משמעותי בזכויות יסוד במשטר דמוקרטי, בעיקר בדרך של צמצום חופש הביטוי.

במבט קדימה אל עבר המושב השלישי של הכנסת, שצפוי להיפתח ביום 27.10.2024, נראה כי מספר הצעות חוק שעלולות לפגוע בדמוקרטיה מתוכננות להתקדם בו. במוקד: גורמים בקואליציה העלו במפורש את האפשרות לשוב ולקדם את המהלכים שעמדו בליבת "הרפורמה המשפטית", ובהם שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים, הצעת חוק שמונחת על שולחן הכנסת לקריאה השנייה והשלישית.⁶

⁴ 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).

⁵ כך, לדוגמה הממשלה אישרה במסגרת התקציב לשנת 2024 קיצוץ נרחב ולא מידתי בתוכניות החומש שיעודן חיזוק החברה הערבית. גורמים בממשלה אף אותתו על הכוונה להקפיא קצבאות במסגרת התקציב לשנת 2025, מהלך שעלול להעמיק את הפגיעה באוכלוסיות מוחלשות.

⁶ מורן אזולאי וטובה צימוקי "הקריאות לחדש את הרפורמה ולא לציית לבג"ץ – והאזהרות ממשבר חוקתי – תגובות המערכת הפוליטית" Ynet (8.9.2024).

בנוסף, במושב הקרוב הכנסת צפויה לדון בהצעות החוק הבאות:

- שינוי אופן מינוי נציב תלונות הציבור על השופטים (הצעת החוק, שמקודמת במהירות, מצויה בהכנה לקריאה השנייה והשלישית);
- הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 11) (עבירת הסתה לטרור), אשר מאיימת על חופש הביטוי ומציעה, בין היתר, לאפשר למשטרה לפתוח בחקירה בחשד להסתה לטרור ללא אישור של פרקליט המדינה (ההצעה מצויה בהכנה לקריאה השנייה והשלישית);
- הצעת חוק שנועדה לאפשר לשלול תקציבים ממוסדות לימוד אם הוכח כי מתאפשרים בהם גילויי הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור, באופן שפוגע בחופש הביטוי ומגביר את הפוליטיזציה במערכת החינוך (הצעת החוק אושרה בוועדה לקריאה השנייה והשלישית ונדרש רק לאשרה במליאת הכנסת);
- הצעת חוק שמציעה לחייב מוסד להשכלה גבוהה לפטר איש סגל אקדמי אם הוכח שהוא ביצע "הסתה לטרור" או "תמיכה בארגון טרור", שמאיימת על חופש הביטוי ועל החופש האקדמי (הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה הראשונה).
- שר התקשורת הבהיר לאחרונה כי בכוונתו לקדם במושב הקרוב את הצעת חוק התקשורת (שידורים), שתזכיר שלה פורסם בעבר, אשר עלולה להביא לפוליטיזציה של הפיקוח על השידורים.
- על פי דיווחי התקשורת ראש הממשלה התחייב להעביר את החוק למתן פטור מגיוס לבני הישיבות (הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב תלמידי ישיבות), שנמצאת בהכנה לקריאה השנייה והשלישית) עד לסוף חודש אוקטובר 2024.⁷ עולה החשש כי כוונת הקואליציה לפטור בחוק את בני הישיבות מגיוס לצה"ל תגרור בהכרח פגיעה בסמכויות בג"ץ, בניסיון למנוע ממנו להתערב בחוק בשל פגיעה בזכות לשוויון. החשש מקבל משנה תוקף על רקע פסיקת בג"ץ מחודש יוני 2024 בעניין הפטור מגיוס חרדים ומתן התמיכות לישיבות, אשר הדגישה כי "עצם קיומה של חובת הגיוס [...] חלה באורח שוויוני על אזרחי המדינה", וכן עמדה על חשיבותה המיוחדת של חובת הגיוס בימי מלחמה.⁸
- גיבוש תקציב המדינה, שצריך לעבור במושב הקרוב של הכנסת, עלול לאתגר את המערכת הדמוקרטית מכמה זוויות, בין היתר לנוכח החובה, שעליה עמד בג"ץ בעבר, להציג תקציב בהיר וברור ולספק לחברי הכנסת זמן מספק ללמוד אותו, וכן בשל הצהרת כוונות מצד גורמים בקואליציה לקדם תקציב דו-שנתי, חרף התנגדותם הגורפת של גורמי המקצוע.

אם כן, התמונה המצטיירת היא מדאיגה ומחייבת מעקב מתמיד: הממשלה והקואליציה מקדמות במרץ צעדים להחלשת הדמוקרטיה הישראלית בזירות

⁷ שילה פריד "נתניהו מבטיח לחרדים: חוק השתמטות – עד סוף החודש" Ynet (8.10.2024).

⁸ בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון (25.6.2024).

רבות ובאופן משולב – בחקיקה, בתקנות, בהחלטות ובדרך של מינויים. המהלכים הללו עוברים בהצלחה יתרה מבחינתה של הממשלה, במיוחד בהשוואה למצב שהיה קיים לפני השבעה באוקטובר, ומביאים לשינוי ממשי של המצב בשטח. כפי שציינה היועצת המשפטית לממשלה רק לאחרונה: "הערנות הדמוקרטית מתחייבת עכשיו יותר מאי פעם. הניסיונות לפרק את המנגנונים המשטריים ואת סדרי העבודה התקינים השומרים על זכויות האדם ושלטון החוק מורגשים ונוכחים. זהו המשך ישיר של מה שכונה 'הרפורמה המשפטית'".⁹

טבלה מסכמת: עיקרי הצעדים שהממשלה והקואליציה קידמו מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל"

מהות הפגיעה	מהלך	ביטוי בשטח	סטטוס
פגיעה בשלטון החוק	קבלת החלטות באופן לא חוקי בממשלה	הייעוץ המשפטי לממשלה הבהיר לממשלה כי עליה לשוב לקבלת החלטות "בדרך המלך" – תוך הימנעות מהתקנת תקנות שעת חירום, ובדרך של קבלת החלטות בישיבות הממשלה (ולא במשאל טלפוני) (נובמבר 2023).	
		הייעוץ המשפטי לממשלה הזהיר את הממשלה כי היא אינה מקבלת החלטות באופן תקין, והעלה את החשש כי מטרתה היא לאשר החלטות שלגביהן יש מניעה משפטית (פברואר 2024).	
		היועצת המשפטית לממשלה התריעה כי הממשלה נסמכת על חוות דעת משפטיות של גורמים פרטיים או של מזכיר הממשלה כבסיס להחלטות (אוגוסט 2024).	

⁹ דברי פרידה של היועצת המשפטית לממשלה מממלא מקום נשיא בית המשפט העליון, כבוד השופט עוזי פוגלמן (1.10.2024).

	<p>היועצת המשפטית לממשלה התריעה כי הקבינט המדיני-ביטחוני מקבל החלטות באופן לא תקין, ומשמש לעקיפת דרכי העבודה הקבועות בתקנון הממשלה (אוקטובר 2024).</p>		
<p>עתירה כנגד המינוי מתבררת בבית המשפט המחוזי.</p>	<p>התנערות השר לביטחון לאומי מהקביעה בדבר העדר החוקיות שבקידום רפ"ק סוויסה.</p>	<p>התעלמות מחוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה</p>	
<p>עתירה כנגד החלטת היועמ"שית להפסיק את הסבסוד מתבררת בבג"ץ.</p>	<p>הוראת שר האוצר בדבר המשך סבסוד מעונות היום חרף עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה.</p>		
<p>היועצת המשפטית לממשלה הורתה לפרסם את המבחנים להנחה לשנה שלמה, חרף החלטת הממשלה.</p>	<p>החלטת ממשלה על פרסום המבחנים להנחות במעונות יום לשלושה חודשים בלבד, חרף הבהרת היועמ"שית כי קיימת מניעה משפטית.</p>		
<p>בג"ץ דן בעתירות הדורשות להקים ועדת חקירה ממלכתית.</p>	<p>סירוב מתמשך להקים ועדת חקירה ממלכתית, חרף קביעת הייעוץ המשפטי לממשלה כי הדבר סותר את חובות השלטון כלפי הציבור.</p>		
	<p>מאז פרוץ המלחמה הממשלה ביקשה מהיועצת המשפטית לממשלה לקבל ייצוג משפטי נפרד בתשעה הליכים, גם ביחס לסוגיות לא עקרוניות. אושר ייצוג נפרד בארבעה הליכים בלבד.</p>	<p>ניסיון של הממשלה לבסס לעצמה "מסלול עוקף ייעוץ משפטי"</p>	
	<p>עלייה במתקפות מצד חברי כנסת ושרים כנגד גורמי מקצוע משפטיים, ואף קריאה שלא להקשיב לחוות דעתם.</p>	<p>מאמצים מתמשכים לערוך דה-לגיטימציה לגורמים המשפטיים</p>	

<p>שר המשפטים נדרש לכנס את הוועדה לבחירת שופטים סמוך לאחר ה-6.11.2024. גורמים בקואליציה העלו את האפשרות לשוב ולקדם את חוקי "הרפורמה המשפטית" ובהם את ההצעה לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים, שמונחת על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית.</p>	<p>לאחר שבג"ץ הורה לשר המשפטים לכנס את הוועדה לבחירת שופטים לשם מינוי נשיא לבית המשפט העליון, השר פרסם את מועמדותם של כל השופטים, בניגוד לעקרון הסניוריטי. עשרה מהשופטים הסירו את מועמדותם.</p>	<p>אי מינוי נשיא לבית המשפט העליון תוך ניסיון לבטל את עקרון הסניוריטי</p>	<p>פגיעה בעצמאות מערכת המשפט</p>
	<p>שר המשפטים מונע דיון בוועדה במועמדים לשיפוט שאינם מקובלים עליו בשל התעקשות על מינוי "בהסכמה רחבה", למרות שמבחינה חוקית נדרש רוב של חמישה חברי ועדה בלבד כדי לאשר את רוב המינויים.</p>	<p>שינוי סדרי הוועדה למינוי שופטים</p>	
<p>הצעת החוק מצויה בהכנה לקריאה השנייה והשלישית.</p>	<p>קידום הצעת חוק שתביא להשתלטות של הרוב הפוליטי על הליך מינוי הנציב.</p>	<p>ניסיון לפוליטיזציה בתפקיד נציב תלונות הציבור על השופטים</p>	
<p>בבג"ץ מתבררת עתירה כנגד תיקון לפקודת המשטרה שמרחיב את סמכויות השר.</p>	<p>דיווחים כי השר מתערב בעבודת המשטרה (לדוגמא: בהקצאת כוחות; בהשעיית שוטרים; ובהשתתפות בפשיטות).</p>	<p>התערבות השר לביטחון לאומי בעבודת המשטרה, בניגוד להחלטת בג"ץ</p>	<p>פגיעה בעצמאות משטרת ישראל</p>
	<p>השר הגביר את מעורבותו במינוי קצינים, אף בדרגות זוטרות, וקצינים המקורבים לשר קודמו במהירות.</p>	<p>התערבות מתמשכת של השר לביטחון לאומי במינויים ופיטורים במשטרה</p>	<p>ופוליטיזציה בהפעלת הכוח</p>

<p>בג"ץ דן בעתירה נגד חוקיות התבחינים לחלוקת נשק.</p>	<p>שינוי מהיר של תקנות כלי הירייה, כדי להקל את תנאי הסף לקבל רישיון לנשק, מבלי שנערכה עבודת מטה מסודרת. המשטרה פתחה בחקירה פלילית בחשד כי בקשות לקבלת רישיון לנשק אושרו ללא הסמכה חוקית.</p>	<p>פוליטיזציה בחלוקת נשקים על ידי המשרד לביטחון לאומי</p>	
<p>בג"ץ דן בעתירה נגד החלטת הממשלה. על שולחן הכנסת מונחת הצעת חוק למינוי פוליטי של נציב שירות המדינה.</p>	<p>הממשלה אישרה הצעה למינוי של הנציב דרך הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, ובכך דחתה את חוות הדעת של היועצת המשפטית לממשלה כי המינוי צריך להיעשות ע"י ועדת איתור בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון.</p>	<p>פוליטיזציה בהליך מינוי נציב שירות המדינה</p>	
	<p>חילופי תפקידים רבים בשירות הציבורי (מפכ"ל המשטרה; נציבת השב"ס; בכירים במשרדי הממשלה), ותפקידים רבים כלל אינם מאוישים (לדוגמא: שלושה שופטי בית המשפט העליון; נציב תלונות הציבור על השופטים).</p>	<p>חילופי תפקידים תכופים בשירות הציבורי והימנעות מאיוש של תפקידי מפתח</p>	<p>פוליטיזציה בשירות הציבורי</p>
<p>בד"ץ דן בעתירה שעוסקת בהפרת החובה לייצוג הולם של נשים בתפקידי מנכ"לים במשרדים ממשלתיים.</p>	<p>רק אישה אחת מכהנת כמנכ"לית במינוי קבוע (והיא צפויה לסיים את תפקידה בקרוב), ואחת נוספת במינוי זמני.</p>	<p>אי-מינוי נשים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי</p>	

<p>הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 11) (עבירת הסתה לטרור) נמצאת בהכנה לקריאה השנייה והשלישית.</p>	<p>הכנסת אישרה תיקון לחוק המאבק בטרור שאוסר על צריכה שיטתית ומתמשכת של פרסומי הסתה לטרור, בנסיבות המעידות על הזדהות עם ארגון טרור. בנוסף, ועדת החוקה דנה באפשרות להסמיך את המשטרה לפתוח בחקירה בחשד להסתה לטרור ללא אישור של פרקליט המדינה, כמקובל כיום.</p>	<p>מהלכים להגבלת חופש הביטוי בחקיקה</p>	<p>פגיעה בחופש הביטוי וההפגנה</p>
<p>הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון – הרחבת המגוון בשידורי הרדיו) נמצאת בהכנה לקריאה הראשונה. בג"ץ דן בעתירה נגד חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל). "הרפורמה" שמקדם שר התקשורת (תזכיר חוק התקשורת (שידורים)) צפויה להתקדם במושב הקרוב של הכנסת.</p>	<p>הכנסת העבירה מספר חוקים שמיטיבים עם בעלי רישיונות זעירים (כדוגמת ערוץ 14) ופוגעים בתאגיד השידור הציבורי, וכן היא דנה בהצעה נוספת שעלולה לפגוע בשידור הציבורי. הכנסת אישרה את חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), שמאפשר להפעיל סנקציות כנגד ערוצים שהוחלט שפוגעים בביטחון המדינה.</p>	<p>בחקיקה</p>	<p>פגיעה בחופש הביטוי וההפגנה</p>
<p>הצעת החוק אושרה בוועדה לקריאה שנייה ושלישית. מליאת הכנסת עשויה לאשר חובה להעביר לשב"כ את מספר תעודת הזהות של כל המורים בישראל לצורך בדיקה שלא מדובר ב"תומכי טרור".</p>	<p>אלימות משטרתית בהפגנות, כולל כלפי משפחות חטופים, ח"כים ועיתונאים, והפעלה של אמצעים לפיזור הפגנות בניגוד לנהלים.</p>	<p>הגבלת הזכות להפגין על ידי המשטרה</p>	<p>פגיעה בחופש הביטוי וההפגנה</p>
<p>הצעת החוק אושרה בוועדה לקריאה שנייה ושלישית. מליאת הכנסת עשויה לאשר חובה להעביר לשב"כ את מספר תעודת הזהות של כל המורים בישראל לצורך בדיקה שלא מדובר ב"תומכי טרור".</p>	<p>קידום הצעת חוק המבקשת לאפשר פיטורי מורים ולשלול תקציבים אם הוחלט כי במוסד מתאפשרים גילויי הזדהות עם טרור.</p>	<p>מהלכים בחקיקה לפוליטיזציה של מערכת החינוך ולפגיעה בזכויות יסוד</p>	<p>פוליטיזציה גוברת בתחומים רבים</p>

<p>הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה הראשונה.</p>	<p>הצעת חוק המבקשת לקבוע כי על מוסד להשכלה גבוהה לפטר איש סגל אקדמי שביצע "הסתה לטרור" או תמך בארגון טרור או במעשה טרור.</p>	<p>מהלכים בחקיקה לפוליטיזציה באקדמיה</p>	
	<p>שר החינוך ניסה להשתלט על המל"ג באמצעות מינויים. שר החינוך ניסה לבטל את פרסי ישראל בתחומי המחקר והמדע, תוך התעלמות מעמדת רוב גורמי המקצוע. המהלך נזנח בעקבות עתירה לבג"ץ.</p>	<p>מהלכים לפוליטיזציה של המחקר והמדע בישראל</p>	
	<p>משרד התרבות פרסם טיוטה לשינוי המבחנים לחלוקת כספי תמיכות בתחום הקולנוע, כך שתינתן עדיפות ליצירה מסחרית, באופן שעלול לפגוע בתכנים ביקורתיים. במספר מקרים המשטרה אסרה על הקרנת סרטים, על אף שהם אינם אסורים להקרנה.</p>	<p>פגיעה בחופש היצירה של מוסדות תרבות</p>	
	<p>חברי כנסת ושרים האשימו ארגונים שהיו שותפים במחאה נגד ההפיכה המשטרית ככאלה אשר "הובילו לטבח", וניסו להציג ארגונים אחרים כלא נאמנים לחברה הישראלית.</p>	<p>דה- לגיטימציה גוברת לארגוני החברה האזרחית</p>	
	<p>השר הממונה על החברות הממשלתיות הקים ועדה שנועדה לבטל את נבחרת הדירקטורים ואת תנאי הסף הנדרשים כדי לכהן כדירקטורים בחברות הממשלתיות.</p>		<p>ניסיון לצמצם את עצמאות ומקצועיות החברות הממשלתיות</p>

נעמוד עתה על פירוט המגמות המרכזיות שהביאו לפגיעה בדמוקרטיה הישראלית בשנה החולפת.

א. פגיעה בשלטון החוק

א.1. קבלת החלטות באופן לא חוקי בממשלה

לאורך השנה האחרונה הייעוץ המשפטי לממשלה שב והזהיר כי הממשלה אינה מקבלת החלטות באופן תקין. כבר בראשית חודש נובמבר, הייעוץ המשפטי לממשלה הדגיש כי לאחר חודש של מלחמה בו הוא העמיד לרשות הממשלה כלים משפטיים חיוניים הולמים והקל ככל הניתן על עבודת הממשלה בנסיבות המורכבות שהתעוררו, עתה יש לשוב ככל הניתן להליך קבלת החלטות בממשלה "בדרך המלך" – על ידי תיקוני חקיקה בכנסת ולא על-ידי התקנת תקנות שעת חירום, וכן בהצבעה בישיבת ממשלה ולא על-ידי שימוש בכלי של משאל טלפוני.¹⁰ תגובתו של מזכיר הממשלה החלה לשרטט את הקו הלעומתי שהממשלה תנקוט בו בחודשים הבאים, שמתעלם משלטון החוק וממעמד המחייב של חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה, כאשר הוא טען כי הוא "אחראי להבטיח את תפקודה של הממשלה בהלימה למצב החריג שבו אנו מצויים" וכי "אין זה הזמן או המקום לכבול את ידי הממשלה בכבלים משפטיים מיותרים".¹¹

חודשים ספורים לאחר מכן (פברואר 2024) הייעוץ המשפטי לממשלה כבר הזהיר את הממשלה כי היא אינה מקבלת החלטות באופן תקין, והעלה את החשש כי דרך פעולתה מהווה ניסיון "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".¹² לאחרונה (אוגוסט 2024) היועצת המשפטית בעצמה התריעה בפני ראש הממשלה כי "הגיעו הדברים לנקודת קיצון" – כאשר הממשלה נסמכת על חוות דעת משפטיות של גורמים פרטיים או של מזכיר הממשלה כבסיס להחלטות, אף ביחס לעניין משפטי בעל "השלכות כבדות משקל בתחום הבטחוני" ובעניין גיוס בני הישיבות.¹³

¹⁰ מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), עו"ד ד"ר גיל לימון, אל מזכיר הממשלה, עו"ד יוסי פוקס בנושא "[החלטות ממשלה במצב חירום ותקנות שעת חירום](#)" (8.11.2023).

¹¹ 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-מנהלי), עו"ד ד"ר גיל לימון בנושא "[החלטות ממשלה במצב חירום ותקנות שעת חירום](#)" (9.11.2023).

¹² מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), עו"ד ד"ר גיל לימון אל מזכיר הממשלה, עו"ד יוסי פוקס בנושא "[אי תקינות הליכי קבלת החלטות בממשלה](#)" (8.2.2024).

¹³ מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה, גלי בהרב-מיארה לראש הממשלה, בנימין נתניהו בנושא "[שיבוש תהליכי העבודה בעבודת הממשלה](#)" (6.8.2024).

לאחרונה (אוקטובר 2024) היועצת המשפטית לממשלה שבה והתריעה בפני ראש הממשלה על קבלת החלטות באופן לא תקין, כאשר לדבריה הקבינט המדיני-ביטחוני הפך ל"עיר מקלט לקבלת החלטות באופן בלתי תקין או לעקיפת דרכי העבודה הקבועות בתקנון הממשלה". זאת, כאשר התקבלה לאחרונה בקבינט – ולא בממשלה, כמקובל – החלטה על הצבת מיגוניות באזור יהודה ושומרון, מבלי שזו עלתה על סדר היום של ישיבת הקבינט, לא צורפה לה התייחסות מקצועית של גורמי הביטחון, והיא לא הונחה בפני השרים בליווי דברי הסבר, התייחסות להיבטים התקציביים או חוות דעת משפטית, כנדרש.¹⁴

ההתרעות החוזרות ונשנות שלפיהן הממשלה מתנהלת באופן סדרתי בדרך לא תקינה, אף לוו בפסיקה של בג"ץ, ששב והבהיר פה-אחד כי היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת, כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת.¹⁵

כל האזהרות הללו לא הביאו את הממשלה לתקן את דרכיה.

א.2. התעלמות מחוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה

רק בשבועות האחרונים, השר לביטחון לאומי סרב לבטל את המינוי של רפ"ק סויסה לדרגת סגן ניצב ולמפקד תחנת דרום תל אביב, חרף קביעת הייעוץ המשפטי לממשלה בדבר היעדר החוקיות שבצעד זה; שר האוצר הורה על המשך סבסוד מעוונות היום לחיבי גיוס חרדים, חרף התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה. הממשלה אף קיבלה לאחרונה החלטה לפרסם את המבחנים להנחות במעונות יום לשלושה חודשים בלבד, במטרה לשנות את המבחנים לאחר חלוף פרק זמן זה, וזאת בניגוד לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, שקבע כי "אין טעם מהותי ואין בסיס חוקי לקביעת מבחני תמיכה לשלושה חודשים בלבד ביחס לכלל הציבור מה שגורם לפגיעה בלתי מצודקת לכלל הציבור. יש מניעה משפטית לפגוע בהסתמכות ובוודאות של כלל הציבור תוך כריכה לא עניינית בינו לבין תלמידי ישיבה חייבי גיוס ובלי שהוצגה כל הצדקה לכריכה זו".¹⁶ היועצת המשפטית לממשלה אף הורתה ליועצת המשפטית של משרד העבודה לפרסם את המבחנים להנחה לשנה שלמה, על אף החלטת הממשלה לפיהם המבחנים יפורסמו לשלושה חודשים בלבד.¹⁷

דוגמא אחרת נעוצה בסירובה המתמשך של הממשלה, ושל ראש הממשלה בפרט, להקים ועדת חקירה ממלכתית, חרף קביעתה המשפטית של היועצת המשפטית לממשלה כי החלטה שלא להקים ועדה כזו "סותרת באופן יסודי את חובות השלטון כלפי הציבור,

¹⁴ מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה, גלי בהרב-מיארה לראש הממשלה, בנימין נתניהו בנושא "שיבוש בתהליכי העבודה בקבינט המדיני-ביטחוני" (14.10.2024).

¹⁵ בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון (25.6.2024).

¹⁶ שחר אילן "ההנחות במעונות: הממשלה מצפצפת על היועמ"שית ולוקחת את כל ההורים בני ערובה" כלכליסט (22.9.2024).

¹⁷ שחר אילן "משבר מעונות היום מחרף: היועמ"שית מסכלת את החלטת הממשלה שתפעל בהורים" כלכליסט (24.9.2024).

ותהווה מקרה קיצון המצדיק התערבות שיפוטית¹⁸. באחרונה אף דווח כי ראש הממשלה החל לבחון מועמדים לעמוד בראש ועדת חקירה ממשלתית – ולא ממלכתית – שתעסוק אך ורק בסוגיה ההומניטרית.¹⁹ בהקשר זה, בשנה החולפת הייעוץ המשפטי לממשלה שב והעלה את החשש מפני פגיעה בחומרים הגולמיים שישמשו בבוא היום את ועדת החקירה, בין היתר, בדרך של שינוי פרוטוקולים של דיוני קבינט מתקופת המלחמה.²⁰

א.3. ניסיון של הממשלה לבסס לעצמה "מסלול עוקף ייעוץ משפטי"

במקום לפעול בהתאם לחוות הדעת המחייבות של הייעוץ המשפטי לממשלה ובמקרים נחוצים לקבל ייצוג על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה כגורם המוסמך לייצגה, הממשלה בוחרת פעם אחר פעם לנסות ולפנות לקבלת ייצוג משפטי פרטי בהליכים משפטיים המתנהלים נגדה. מאז פרוץ המלחמה, הממשלה או שר משריה ביקשו מהיועצת המשפטית לממשלה לקבל ייצוג משפטי נפרד בתשעה הליכים שונים, אך היא אישרה ייצוג נפרד בארבעה הליכים בלבד. אם כן, ניכר כי כל אימת שהממשלה איננה מרוצה מחוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה לפיה מהלך מסוים מנוגד לחוק, היא מבקשת לפנות לייצוג משפטי פרטי מטעמה. העובדה כי רוב הבקשות לייצוג נפרד מאז פרוץ המלחמה נדחו מעידה כי הממשלה מרבה לפנות לאותו "מסלול עוקף ייעוץ משפטי" גם ביחס לסוגיות שאינן עקרוניות.²¹ יוער כי לאחרונה בג"ץ דחה עתירה כנגד מינויה של ד"ר אודליה מינס לממלאת מקום יו"ר מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, שבה הייעוץ המשפטי לממשלה לא התיר לממשלה לקבל ייצוג משפטי נפרד.²²

א.4. מאמצים מתמשכים לערוך דה-לגיטימציה לגורמים המשפטיים

מעבר לעקיפת סמכויות, בשנה האחרונה גברו המתקפות על הייעוץ המשפטי לממשלה (בעיקר במסגרת ישיבות הממשלה השבועיות), וכן נרשמו מתקפות על פרקליט המדינה ועל הפרקליטה הצבאית הראשית, שהגיעו לשיאן עם הפריצה למחנה הצבאי "שדה תימן" ביולי 2024, בין היתר על ידי מספר חברי כנסת מהקואליציה. מתקפות אלה היו בעלות נופך אישי ולא ענייני וחרגו באופן ניכר מביקורת לגיטימית. מטרתן הייתה לנגח את הגורמים המשפטיים

¹⁸ ירון אברהם "מכתב האזהרה הדרמטי של היועמ"שית על תקירת מחזל 7.10" [N12](#) (7.9.2024).

¹⁹ מורן אזולאי "לא ממלכתית – ורק לפן ההומניטרי: נתניהו כבר בוחן מועמדים לראשות ועדת החקירה" [Ynet](#) (30.9.2024).

²⁰ נדב איל "האלוף פנה ליועמ"שית: חשש שבמשרד רה"מ נעשו ניסיונות לשנות פרוטוקולים במלחמה" [Ynet](#) (10.7.2024).

²¹ להרחבה ראו: דפני בנניסטי 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).

²² בג"ץ 34680-08-24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר התקשורת (14.10.2024).

ולחסית את הביקורת הציבורית מהמשלה לכתפיהם.²³ ממלא מקום נשיא בית המשפט העליון לשעבר, השופט פוגלמן, הבהיר לאחרונה כי "מתקפות המכוונות לרשויות החוק ולעומדות בראשן, אשר מלוות בהתנהגות פורצת גבולות – דוגמת אלה שראינו בימים האחרונים – עלולות לפגוע ביכולתן של מערכות אלו לפעול באופן עצמאי, אובייקטיבי ובלתי תלוי, ולכרסם ביסודות הדמוקרטיים של מדינתנו".²⁴

ב. פגיעה בעצמאות מערכת המשפט

ב.1. אי-מינוי נשיא לבית המשפט העליון תוך ניסיון לבטל את עקרון הסניוריטי

מאז פרישת הנשיאה חיות מכס השיפוט באוקטובר 2023, בית המשפט העליון מכהן ללא נשיא קבוע, וזאת בשל מאמציו המתמשכים של שר המשפטים לבטל את עקרון הסניוריטי. לאחר קרוב לשנה שבה בית המשפט העליון פעל ללא נשיא קבוע ותוך מאמצים של המערכת המשפטית להגיע להסכמות עם השר, בג"ץ קיבל פה-אחד עתירה המבקשת לחייב את שר המשפטים לכנס את הוועדה לבחירת שופטים ולבחור נשיא לבית המשפט העליון. בפסק הדין השופטים הבהירו 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 התקיין של הרשות השופטת ושל מערכת אכיפת החוק במדינת ישראל; ותפקודן התקיין של מערכות אלו הוא אינטרס ציבורי ממעלה ראשונה".²⁵

השר לוין תקף את בית המשפט העליון בעקבות פסק הדין וקבע כי לא יוכל לעבוד עם "נשיא שמונה באופן בלתי חוקי בידי חבריו". שרים וחברי כנסת מהקואליציה אף קראו ללוין שלא לציית לפסק הדין, באופן שהעלה את החשש מפרוץ משבר חוקתי.²⁶ בסופו של יום

²³ כך, לדוגמה, רק בשבועות האחרונים, השר לשיתוף פעולה אזורי, דוד אמסלם, טען, בהתייחסו למשנה ליועצת המשפטית לממשלה, כי "לא ייתכן שהממשלה וראש הממשלה עושים לפקיד זוטור מסאז' ברגליים כדי שיסכים לתת משהו" ושב וקרא לפטרו ואת היועצת המשפטית לממשלה; ואילו שר העבודה, יואב בן צור, טען כי "הייעוץ המשפטי רוצים להפיל את הממשלה", ולכך ראש הממשלה השיב "זה ברור" (מיכאל שמש "אמסלם תוקף: 'רה"מ עושה מסאז' לפקיד כדי שיסכים לתת משהו" כאן (15.9.2024); "הלם בישיבת הממשלה: 'הייעוץ המשפטי רוצים להפיל אותנו'; נתניהו: 'ברור' מעריב (15.9.2024)). בנוסף, ביום השנה לציון טבח השבעה באוקטובר ומיד לאחר שצפו ב"סרטון הזוועות", שכולל תיעוד של מעשי הטבח בשבעה באוקטובר, שרים הטיחו ביועצת המשפטית לממשלה כי היא מונעת את פרסום הסרטון. טענה זו אינה נכונה ונטענה ללא כל בסיס (מיכאל האוזר טוב וחרן מענית "שרים טענו שהיועמ"שית מנעה את הפצת 'סרטון הזוועות', היא הכחישה ועזבה את ישיבת הממשלה" הארץ (7.10.2024)).

²⁴ תמר אלמוג, אנה פינס ואיתי בלומנטל "השופט פוגלמן על סערת שדה תימן: 'מתקפות על רשויות החוק מסכנות את הדמוקרטיה'" כאן (31.7.2024).

²⁵ בג"ץ 1711/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים, פס' 37 לפסק דינה של השופטת וילנר (8.9.2024).

²⁶ עמיר קורץ "בג"ץ הורה ללוין לכנס את הוועדה לבחירת שופטים – ולהצביע על נשיא לעליון" כלכליסט (8.9.2024). ח"כ רוטמן אף ניסה להשוות בין עקרון הסניוריטי לבין תשלומים למחבלים על ביצוע פיגועים. לדבריו, "שיטת הסניוריטי הורגת אותנו", תוך שהוא

השר לזון אמנם פרסם ברשומות את רשימת המועמדים לתפקיד נשיא בית המשפט העליון, כפי שהורה לו בג"ץ. עם זאת, הוא בחר לפרסם את שמות כל שופטי בית המשפט העליון כמועמדים לתפקיד. במהלך זה הוא ביקש להפריד את עקרון הסניוריטי שחל מאז קום המדינה, וכן הוא פעל בניגוד לרצונם של 10 מתוך 12 שופטי בית המשפט העליון, שביקשו להסיר את מועמדותם לתפקיד הנשיא (גם עובדה זו לא שכנעה עד עתה את השר להימנע מדיון במועמדותם).²⁷ גם היועץ המשפטי למערכת בתי המשפט הבהיר כי טענת שר המשפטים לפיה ניתן לדון במועמדות של שופטים שביקשו שלא לדון במועמדותם הינה "מופרכת ונעדרת כל בסיס משפטי".²⁸ לצד זאת, שר המשפטים – בצעד חסר תקדים – הזמין את הציבור להגיש התנגדויות כנגד מינויים של שופטי בית המשפט העליון לתפקיד הנשיא, ובעיקר כנגד מ"מ הנשיא המכהן, השופט עמית, ואף הקצה כתובת דואר אלקטרוני ייעודית לשם כך.²⁹

על פי פסק הדין, שר המשפטים נדרש לכנס את הוועדה לבחירת שופטים לצורך בחירת הנשיא סמוך לאחר שיעברו 45 מיום הפרסום ברשומות, קרי סמוך לאחר ה-6.11.2024.

מדיווחים בתקשורת עולה כי בעקבות פסק הדין הקואליציה עשויה לקדם בעת מושב החורף של הכנסת את הצעת החוק לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים, שמונחת על שולחן הכנסת לקראת הקריאה השנייה והשלישית, ולקדם הצעה להגדלת הרוב הדרוש בוועדה לבחירת שופטים לצורך בחירת נשיא בית המשפט העליון.³⁰

2. שינוי סדרי הוועדה ואי-מינוי שופטים ללא "הסכמה רחבה"

לאחר הקמת הממשלה הנוכחית, שר המשפטים סירב לכנס את הוועדה לבחירת שופטים, למרות שהיו חסרים עשרות שופטים במערכת המשפט, וכן מנע, כאמור, דיון במינויו של נשיא קבוע לבית המשפט העליון. בשל הגשת עתירה לבג"ץ בנושא, בחודש נובמבר 2023 השר הודיע כי יכנס את הוועדה, אך כי יביא לפתחה רק החלטות שיש לגביהן "הסכמה רחבה".³¹ אמנם השאיפה להסכמה רחבה ראויה, אך מבחינה חוקית נדרש רוב של חמישה חברי ועדה בלבד כדי למנות את השופטים ברוב הערכאות, ועל כן התעקשות על מינוי בהסכמה רחבה

מצייין כי גם הרשות הפלסטינית מבססת את גובה המענקים בגין ביצוע פיגוע "לפי ותק (סניוריטי)" (ראו פוסט של ח"כ רוטמן ברשת החברתית x מיום 12.9.2024).

²⁷ אמיר אטינגר "בתגובה לזיון: עשרה שופטים ביקשו להסיר את מועמדותם לנשיאות העליון" **ישראל היום** (4.9.2024).

²⁸ מכתב מאת היועץ המשפטי למערכת בתי המשפט, עו"ד ברק לייזר אל עו"ד שחר בן מאיר בנושא "כינוס הוועדה לבחירת שופטים לשם בחירת נשיא לבית המשפט העליון" (29.9.2024).

²⁹ חן מענית "ארגוני ימין מעודדים הגשת התנגדויות למינוי עמית לנשיא העליון, ופועלים לאסוף מידע מכפיש על השופטים" **הארץ** (9.10.2024).

³⁰ אביחי חבר "אחרי פסיקת בג"ץ: נתניהו מוכן לקדם את השינוי בוועדה לבחירת שופטים" **כל רגע** (9.9.2024).

³¹ בג"ץ 5692/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים (הודעה מטעם שר המשפטים מיום 5.11.2023).

בלבד משנה בפועל את הרוב החוקי הנדרש בוועדה.³² שר המשפטים נתלה בעילה זו לאורך חודשים ארוכים וכך מנע דיון במינויים שאינם מקובלים עליו, בפרט במחוז ירושלים.

בנוסף, הוועדה לבחירת שופטים גם הפכה כלי לניגוח מערכת המשפט. כך, דווח כי שר המשפטים איים לסכל הצבעה על קידומה של שופטת, שלגביה נטען כי היא "לא לאומנית מספיק";³³ ויו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט קרא לשר המשפטים לכנס את הוועדה לבחירת שופטים כדי לדון בהדחת שופטת, שלא האריכה מעצר של מפגינים נגד הממשלה.³⁴

ב.3. ניסיון לפוליטיזציה בתפקיד נציב תלונות הציבור על השופטים

נציב תלונות הציבור על השופטים סיים את תפקידו במאי 2024 ובמקומו לא מונה נציב חדש, כך שעד היום – בחלוף כחצי שנה – טרם אויש התפקיד, ולציבור אין כתובת להלין על התנהלות שופטים. הסיבה לאי-מינוי הנציב נעוצה ברצונו של שר המשפטים לחרוג מהנהל לפיו מתמנה לתפקיד שופט בדימוס של בית המשפט העליון, והוא מעדיף למנות שופט בדימוס של בית המשפט המחוזי, במהלך נוסף שמחליש את מערכת המשפט ואת מעמדו של בית המשפט העליון.³⁵

במקביל, ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת מקדמת את הצעת חוק נציב תלונות הציבור על שופטים (תיקון מס' 6) (בחירת הנציב), התשפ"ד–2024, של יו"ר הוועדה, שלפיה הנציב יתמנה לפי בחירת הכנסת ומי שרשאי להציע מועמד יהיו רק שר המשפטים או עשרה חברי כנסת. אם יהיו שני מועמדים או יותר, מוצע כי יהיה צורך בקולותיהם של 70 חברי כנסת. 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.³⁶ הצעת החוק מצויה בהכנה לקריאה השנייה והשלישית.

³² ראו לדוגמא: חן מענית ויהושע (גיוש) בריינר "לויך 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).

³³ טובה צימוקי "סערה בוועדה סביב שופטת 'לא לאומנית מספיק': לראשונה בכהונת לויך – מונו שופטים" Ynet (20.2.2024).

³⁴ ביני אשכנזי ושלומי הלר "רוטמן ללויך: כנס את הוועדה שתפטר את השופטת שלא האריכה את מעצרו של פעילי אחים לנשק" וואלה (23.5.2024).

³⁵ אבישי גרינצייג "ללא מחליף: נציב תלונות הציבור על שופטים מסיים את כהונתו" כאן (9.5.2024).

³⁶ גיא לוריא "חוות דעת – ההצעה להעביר את מינוי נציב תלונות השופטים לאחריות הכנסת מאימת על עצמאות השופטים" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 30.6.2024).

ג. פגיעה בעצמאות משטרת ישראל ופוליטיזציה בהפעלת הכוח

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

בשנה האחרונה עלו טענות תכופות 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".³⁷ כך, לדוגמא, בחודש מאי 2024 דווח כי השר פנה למפק"ל המשטרה בדרישה לשנות את אופן הקצאת היחידות המאבטחות את שיירות הסיוע לרצועת עזה;³⁸ וכי הוא שוחח ישירות עם מפקד מג"ב וסיכם עימו כי שוטרים שתועדו נוהגים באלימות נגד המתפללים בהר מירון יושעו מתפקידם;³⁹ בחודש ספטמבר 2024 הוא הגיע לזירה בה התרחשה פשיטה של המשטרה.⁴⁰

במקביל, דווח כי התערבותו של השר בעבודת המשטרה גם מובילה את הארגון להימנע מביצוע עבודתו במקרים שאינם עולים בקנה אחד עם עמדת השר. כך, לדוגמא, דווח כי מזכירו הביטחוני של השר לביטחון לאומי הנחה קציני משטרה להכיל את ההתפרעויות בבסיס בית ליד שאירעו בחודש יולי.⁴¹ במקרה אחר פורסם כי היחידה הארצית לחקירות הונאה מעכבת את החקירה נגד אנשי לשכתו של השר בן גביר בחשד שחילקו נשק בניגוד לדין, וזאת בשל חשש כי החקירה תעלה חשדות פליליים נגד השר עצמו. לדברי מקורות במשטרה, יש חשש שבירור חשדות נגד השר בן גביר יביא לפגיעה בחוקרי היחידה ובמפקדיהם.⁴²

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

המעורבות הפוליטית בעבודת המשטרה הינה חמורה במיוחד ביחס למינויים ולפיטורים בארגון. כך, לדוגמא, בחודש מאי השר ניסה להדיח את המפק"ל הקודם, שבתאי, והזמינו לשימוע.⁴³ היועצת המשפטית לממשלה הבהירה כי אין לקיים את השימוע, מכיוון

³⁷ בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (החלטה מיום 19.3.2023).

³⁸ בר פלג, יהושע (גיוש) בריינר ויהונתן ליס "למה השוטרים שלי פה? בן גביר זעם המפק"ל בשל הקצאת יחידות מיוחדות לאבטחת שיירות הסיוע לעזה" הארץ (19.5.2024).

³⁹ משה שטיינמץ "מהומות במירון: בן גביר צלצל למפקד מג"ב ללא עדכון או אישור המפק"ל, שפנה ליועמ"שית" כאן (26.5.2024).

⁴⁰ הדס גרינברג ורן בנימיני "500 שוטרים פשטו על שכונות ברמלה ובלוד – לא נעצר חשוד אחד ברצח" כאן (12.9.2024).

⁴¹ יהושע (גיוש) בריינר ובר פלג "מזכירו של בן גביר הנחה קצינים במשטרה שלא להפעיל כוח בזמן ההתפרעויות בבית ליד" הארץ (8.9.2024).

⁴² יהושע (גיוש) בריינר "בכירים במשטרה: ביאחי"ה מעכבים את חקירת חלוקת הנשק מחשש שתוביל לחשדות נגד בן גביר" הארץ (27.5.2024).

⁴³ מאיר תורגימן "בן גביר זימן את המפק"ל לשימוע; מקורבי שבתאי: 'הוא מנסה להפוך את המשטרה למיליציה'" Ynet (28.5.2024).

שסמיכות הזמנים בין הודעת המפכ"ל כי הוא דיווח ליועצת המשפטית לממשלה שהשר חרג מסמכותו כלפי משטרת ישראל, לבין ההזמנה לשימוע – מעוררת חשש כבד כי מטרת השימוע היא להעניש את המפכ"ל שביקש למנוע את ההתערבות הפסולה בעבודה המשטרה. כן ציינה את החשש כי בשימוע יש גם ניסיון להעביר מסר לכל שרשרת הפיקוד במשטרה, "למען יראו וייראו".⁴⁴ בסופו של דבר ניסיון הפיטורים אמנם לא יצא אל הפועל, אך המפכ"ל סיים את תפקידו חודש ימים מאוחר יותר, והתריע כי "ההתמודדות כנגד פוליטיזציה של המשטרה והסתתה מהדרך המקצועית נמצאת בעיצומה".⁴⁵

בנוסף, בשבועות האחרונים השר לביטחון לאומי הגביר את מעורבותו במינוי קצינים, אף בדרגות זוטרות, וקצינים המקורבים לשר קודמו במהירות.⁴⁶

שורה ארוכה של אירועים אלה גרמו לבכירים במערכת הביטחון להתריע כי "המשטרה נכבשת על ידי בן גביר"⁴⁷ וראש השב"כ אף טען בפני ראש הממשלה כי "אין משטרה בישראל".⁴⁸

ג.3. פוליטיזציה בחלוקת נשקים על ידי המשרד לביטחון לאומי

מיד עם פרוץ המלחמה, השר לביטחון לאומי ניצל את המצב הביטחוני כדי ליישם את מדיניות חלוקת הנשק שאותה ניסה לקדם מאז שנכנס לתפקיד, וזאת ועל אף שגורמי מקצוע התריעו מן הסכנה שבחלוקה פזיזה של כלי ירייה. כך, הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, שבראשה עומד חבר מפלגתו של השר, אישרה תקנות קבע שמקלות את תנאי הסף לקבלת רישיון, בניגוד לעמדת גורמי המקצוע שסברו כי יש להתקין את התקנות לתקופה של שנה אחת, במטרה לאפשר עבודה מטה מסודרת.⁴⁹ עם אישור התקנות, אושרו אלפי בקשות לקבלת רישיון לנשק ועלה החשד כי הדבר נעשה לעתים ללא הסמכה חוקית. לאחר עיכוב של חודשים רבים, המשטרה פתחה בחקירה פלילית, שעודנה מתנהלת, ובמקביל בג"ץ דן בימים אלה בעתירה על חוקיות התבחינים לחלוקת נשקים כפי שנקבעו בתקנות, ובחוקיות ההסמכה

⁴⁴ עמיר קורץ "בן גביר התקפל – והשימוש למפכ"ל יבוטל: אביא הצעת החלטה שתקבע את מועד סיכום כהונתו" **כלכליסט** (28.5.2024).

⁴⁵ שלומי הלר "המפכ"ל בטקס הפרידה מהתפקיד: 'אסור להפוך את המשטרה לפוליטית'" **וואלה** (14.7.2024).

⁴⁶ לירן תמרי "משטרה ללא ניסיון, בתהליך מינוי בכירים שנוי במחלוקת: 'היו עבדים של בן גביר'" **ynet** (14.9.2024).

⁴⁷ יהושע (ג'וש) בריינר "בכירים במערכת הביטחון מתריעים כי המשטרה נכבשת בידי בן גביר. **כד זה קרה**" **הארץ** (11.6.2024).

⁴⁸ ניר דבורי "ראש השב"כ לרה"מ: 'אין משטרה בישראל'" **N12** (24.8.2024).

⁴⁹ נעה שפיגל ורן שמעוני "הוועדה לביטחון לאומי אישרה תקנות המקלות קבלת רישיונות נשק" **הארץ** (16.10.2023).

ד. פוליטיזציה בשירות הציבורי

ד.1. פוליטיזציה בהליך מינוי נציב שירות המדינה

נציב שירות המדינה היה צפוי לסיים את תפקידו בחודש ספטמבר 2024 והיועצת המשפטית לממשלה הבהירה לראש הממשלה כי לשם הבטחת הליך מינוי תקין והולם של נציב שירות המדינה הבא, יש לקבוע כי המינוי ייעשה ע"י ועדת איתור בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון.⁵¹ החשיבות בביסוס הליך מינוי עצמאי נעוצה באופיו של נציב שירות המדינה כ"שומר הסף" העיקרי ביחס למינויים בכירים, ועל חובתו לפעול באופן בלתי תלוי לטובת השירות הציבורי. הממשלה דחתה בפועל 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.⁵² בד בבד, הוארכה כהונת הנציב הנוכחי בשלושה חודשים.

בתשובה לעתירה שהוגשה כנגד החלטת הממשלה, היועצת המשפטית לממשלה טענה כי יש לבטל את החלטת הממשלה ולהחזיר את הנושא לדיון מחודש בממשלה. לדבריה הליך מינוי נציב שירות המדינה שנקבע במסגרת ההחלטה "יאפשר לדרג הפוליטי למנות לתפקיד [...] כל מועמד [...] כל עוד הוא עומד אך בדרישת טוהר המידות, בלא דרישה לעמוד בתנאי סף וכשירות כלשהם".⁵³ בכך החלטה זו "מסמלת מגמה [...] שלה אנו עדים בשנים האחרונות של ניסיונות לכרסום באופיו המקצועי, הממלכתי והא-פוליטי של שירות המדינה, במטרה להגדיל את 'מוטת השליטה' הפוליטית על שירות המדינה".⁵⁴ דיון בעתירה נקבע ליום 15.10.2024, בעקבות בקשת הממשלה להאיץ את הטיפול בעתירה כדי שהיא תוכל למנות נציב קבוע עד לפקיעת כהונת הנציב הנוכחי בחודש דצמבר.⁵⁵

באחרונה גם 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

⁵⁰ בג"ץ 433/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' השר לביטחון לאומי.

⁵¹ טובה צימוקי ואיתמר אייכנר "היועמ"שית במכתב חריף: רה"מ לא יכול למנות בעצמו את נציב שירות המדינה הבא" *Ynet* (19.6.2024).

⁵² הליך מינוי נציב שירות המדינה ותיקון החלטת ממשלה – הצעה להחלטה.

⁵³ בג"ץ 37830-08-24 המסלול האקדמי המכללה למינהל נ' ממשלת ישראל (סעיף 18 לתגובת היועצת המשפטית לממשלה לעתירות מיום 13.10.2024).

⁵⁴ שם, בסעיף 12.

⁵⁵ יובל שדה "הממשלה מנסה להאיץ את המינוי של נציב שירות המדינה" *כלכליסט* (11.9.2024).

מונו באופן פוליטי) תמצא שהמועמד כשיר לתפקיד, היא תאשר את מינויו.⁵⁶

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

השנה האחרונה התאפיינה בחילופי תפקידים רבים בשירות הציבורי. כך היה ברשויות אכיפת החוק כאשר מפכ"ל המשטרה, קובי שבתאי, פרש והתריע מפני פוליטיזציה של המשטרה, וכן כאשר פרשו בכירים נוספים במשטרה. גם נציבת השב"ס סיימה את תפקידה לאחר שהשר לביטחון לאומי לא האריך את כהונתה, על אף מצב החירום במדינה ובניגוד להסכם הקואליציוני בין מפלגות הליכוד והמחנה הממלכתי. אף היא טענה לאחר פרישתה כי השר לביטחון לאומי "רצה מישוהו מטעמו בכיסא נציב שירות בתי הסוהר". כך היה גם במערכת המשפט – שבה טרם מונה נשיא קבוע ושלושה שופטים לבית המשפט העליון, וכן טרם מונה נציב תלונות הציבור על השופטים. גם במשרדי הממשלה – בדגש על המשרד לביטחון לאומי, משרד התחבורה ומשרד האוצר – בכירים רבים עזבו את תפקידם.

בנוסף, תפקידי מפתח בשירות המדינה נותרו לא מאוישים במשך חודשים ארוכים, ובהם מנכ"ל קבוע למוסד לביטוח לאומי, ומנהל למנהלת 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. בפרט, מבין 30 משרדי ממשלה מכהנת כיום רק אישה אחת כמנכ"לית (אך היא צפויה לעזוב בקרוב את תפקידה), ועוד אישה אחת מכהנת במינוי זמני. ברקע, בג"ץ דן בימים אלה בעתירה נגד הממשלה שעוסקת בהפרת החובה לייצוג הולם של נשים במינויים שהיא ביצעה לתפקידי מנכ"ל במשרדים ממשלתיים.⁵⁷

ה. איוש על חופש הביטוי וההפגנה

השנה האחרונה התאפיינה בצמצום משמעותי של חופש הביטוי ובפגיעה בזכות להפגין. פעמים רבות פגיעה זו נעשת באצטלה של המאבק בטרור על אף שבפועל כלל המהלכים אשר יפורטו להלן אינם תורמים במאומה למאבק הראוי בטרור ולצד זאת פוגעים פגיעה משמעותית בחופש הביטוי.

ה.1. מהלכים להגבלת חופש הביטוי בחקיקה

מאז פרוץ המלחמה קודמו הצעות חוק רבות שנועדו להגביל את חופש הביטוי, וזאת במספר נושאים מרכזיים:

תיקונים לחוק המאבק בטרור שמגבילים את חופש הביטוי – בראשית ימיה של המלחמה הכנסת אישרה תיקון שאוסר על צריכה שיטתית ומתמשכת של פרסומי הסתה לטרור, בנסיבות המעידות על

⁵⁶ הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון) – מינוי נציב שירות המדינה ומינויים באמצעות ועדת איתור), התשפ"ד–2024.

⁵⁷ בג"ץ 1363/23 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל.

הזדהות עם ארגון טרור. תיקון זה לא תרם למאבק בטרור (שכן גם כיום ישנה חקיקה אשר יכולה לאפשר במקרים מסוימים העמדה לדין) ולצד זאת הוביל למצב תקדימי שבו צריכה בלבד של פרסומים נחשבת לעבירה, ללא כל פרסום אקטיבי או מעשה פומבי אחר של הזדהות.⁵⁸

בנוסף, ועדת החוקה, חוק ומשפט דנה גם בהצעת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 11) (עבירת הסתה לטרור), התשפ"ד–2024 שמציעה להקל את המבחן ההסתברותי, כך שבמקום להוכיח כי ישנה "אפשרות ממשית" שהפרסום המסית יביא לביצוע מעשה טרור, ניתן יהיה להסתפק בהוכחת "אפשרות סבירה" לכך. לאחר אישור הצעת החוק בקריאה הראשונה, הוגשה הצעה להחמרה נוספת של הצעת החוק כך שהמשטרה תוכל לפתוח בחקירה בחשד להסתה לטרור ללא אישור של פרקליט המדינה, כמקובל כיום.⁵⁹ תיקון זה, אם יתקבל, עלול להוביל להרחבה במעצרי שווא ובחקירות סרק שמטרתם להלך אימים על מי שירצו להתבטא באופן ביקורתי או בכל דרך שלא תמצא חן בעיני המשטרה.⁶⁰ הצעת החוק נמצאת כיום בהכנה לקריאה השנייה והשלישית.

בהקשר דומה, בחודש יולי 2024 פרקליט המדינה התריע כי במספר מקרים המשטרה עקפה את הצורך לקבל את אישור פרקליטות המדינה כדי לפתוח בחקירות בענייני ביטוי כאשר ייחסה לחשודים סעיפי עבירה כגון הפרעה לסדר הציבורי.⁶¹ ואכן, רק בימים האחרונים נעצרה וצולמה באופן משפיל תושבת טמרה בחשד שפרסמה גילויי שמחה ביחס לשבעה באוקטובר. השר לביטחון לאומי ציין כי הוא העביר באופן אישי את הסרטון "לצוות לטיפול בהסתות במשטרה". עם זאת, משטרת ישראל – שלא קיבלה את אישור הפרקליטות לביצוע המעצר – טענה בהמשך כי עילת מעצרה היא "התנהגות שעלולה להפר את שלום הציבור" ועל ידי כך עקפה את הצורך לקבל אישור זה.⁶²

ניסיון לפגוע בחופש התקשורת בחקיקה – הכנסת העבירה בשנה האחרונה מספר חוקים שמתערבים בשוק התקשורת. כך, התקבלה באחרונה הוראת שעה שקובעת כי גם בעלי רישיונות זעירים (כדוגמת ערוץ 14) יחויבו להפיץ את שידוריהם במערך "עידן פלוס", וכי הערוצים המסחריים יהיו פטורים מתשלום על הפצת השידורים במערך, תוך השתתת התשלום על תאגיד השידור הישראלי, הכנסת

⁵⁸ חוק המאבק בטרור (צריכת פרסומי טרור – הוראת שעה) התשפ"ד – 2023.

⁵⁹ נעמה שפיגל "ועדת החוקה מקדמת חוק שיאפשר פתיחת חקירה בחשד לתמיכה בטרור בלא אישור הפרקליטות" **הארץ** (15.9.2024); הנחיית פרקליט המדינה 14.12.

⁶⁰ 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).

⁶¹ חן מענית "פרקליט המדינה: המשטרה פתחה בחקירת הסתה ללא אישור כמה מקרים במלחמה" **הארץ** (11.7.2024).

⁶² יהושע (גיוש) בריינר וגיקי חורי "עם אזיקים ופלנלית: עקב תלונת בן גביר, תושבת טמרה נעצרה בחשד שפרסמה גילויי שמחה ביחס ל-7.10" **הארץ** (8.10.2023).

ואוצר המדינה. בנוסף, ניתן פטור לבעלי רישיון זעיר מהחובה למסור בחינם את השידור החי לפלטפורמות שידור מקוונות.⁶³ החוק תפור למידותיו של ערוץ 14, ובמקביל הוא יפגע בתאגיד השידור הציבורי. חוק אחר שהתקבל בכנסת מאריך את תוקפן של הטבות שניתנות לבעלי רישיון זעיר, כדוגמת ערוץ 14, באופן שמעמיד את משך תקופת ההטבות על שמונה שנים.⁶⁴ בנוסף, הכנסת דנה במספר הצעות חוק שעלולות לפגוע בשידור הציבורי, לדוגמת הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון – הרחבת המגוון בשידורי הרדיו), התשפ"ד – 2024, אשר עלולה להביא להשתלטות פוליטית על הרגולציה בתקשורת, שכן היא מבקשת להסמיך את שר התקשורת (ולא את מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, כפי שקבוע היום בחוק) לאפשר לתחנות הרדיו האזוריות להפוך למשדר ארצי. הצעה זו נמצאת בהכנה לקריאה הראשונה.

לצד זאת, באפריל 2024 הכנסת אישרה את חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד – 2024, שמאפשר לשר התקשורת להפעיל כלים שונים (כולל הפסקת שידורי הערוץ ותפיסת מכשירים המשמשים לאספקת תכנים) נגד ערוץ שלגביו הוחלט כי תכניו פוגעים באופן ממשי בביטחון המדינה, וזאת תוך קביעת חובת היוועצות בגורמים ביטחוניים בלבד, ולא בגורמים משפטיים. מאז הוארך תוקפו של החוק בארבעה חודשים,⁶⁵ וכן הועלו מספר הצעות לתיקון החוק בדרך של הרחבת הכלים שניתן לנקוט כנגד ערוץ זר (כולל עצירה מוחלטת של שידורי הערוץ הזר), ביטול מנגנון הביקורת השיפוטית הקבוע בחוק, הוספת עונשים פליליים והפיכת החוק מהוראת שעה להוראת קבע.⁶⁶ המדינה כבר הפעילה את החוק כאשר הוצאו צווים נגד ערוץ אל ג'זירה ונגד ערוץ אל מיאדין, וכן כאשר פקחי משרד התקשורת החרימו ציוד תקשורת של סוכנות הידיעות האמריקאית AP, בהוראת שר התקשורת. יוער כי הוגשה עתירה נגד החוק, שעודנה מתבררת בבג"ץ, שבינתיים הוציא צו על תנאי והורה על הרחבת ההרכב שידון בעתירה.⁶⁷

מעל כל אלה ניצבת "הרפורמה" שמקדם שר התקשורת, שמגולמת בתזכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023 שפורסם לפני כשנה. המגמה הבולטת ביותר בתזכיר החוק הוא פוליטיזציה של הפיקוח על השידורים. זאת, בין היתר בדרך של ביטול מועצת הכבלים והלווין והרשות השנייה ואיחוד רשויות רגולציות השידורים בישראל

⁶³ חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 7) (הוראות לעניין דמי הפצה), התשפ"ד-2024.

⁶⁴ חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון מס' 49), התשפ"ד-2024.

⁶⁵ חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון), התשפ"ד-2024.

⁶⁶ הצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון – הוראת קבע), התשפ"ד-2024, פ/4626/25; הצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון – הארכת תוקף), התשפ"ד-2024, פ/4627/25; הצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון – אכיפה והארכת הוראה השעה), התשפ"ד-2024, פ/4619/25.

⁶⁷ בג"ץ 2859/24 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ראש הממשלה (החלטה מיום 9.6.2024).

תחת גוף שמרבית המינויים שבו יהיו פוליטיים, באופן שעלול להגביר את מעורבות הממשלה והדרג הפוליטי ברגולציה ואת יכולת ההשפעה והשליטה שלהם.⁶⁸ השר קרעי ציין רק לאחרונה כי הצעת החוק התקשורת תונח על שולחן הכנסת בפתיחת מושב החורף.⁶⁹

ה. הגבלת הזכות להפגין על ידי המשטרה

תפקידה של המשטרה – בשגרה וביתר שאת בשעת חירום – הוא לאפשר לקיים את הסדר הציבורי, תוך שמירה על זכויות בסיסיות, כולל חופש הביטוי וההפגנה. בפועל, המשטרה צמצמה באופן משמעותי את הזכות להפגין בשנה האחרונה. עם פרוץ המלחמה, מפכ"ל המשטרה דאז, קובי שבתאי, הבהיר – 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, מוזמן. אני אעלה אותו לאוטובוסים שמפנים לשם עכשיו".⁷⁰ ואכן, לכל אורך השנה האחרונה המשטרה פעלה לצמצם את זכות ההפגנה: היא לא אישרה הפגנות או פיזרה אותן בכוח, גם כאשר על פניו לא הייתה לכך הצדקה חוקית; בראשית ימיה של המלחמה, היא עצרה מנהיגי ציבור וחברי כנסת לשעבר מהחברה הערבית עוכבו לחקירה ללא עילה למעט רצונם לקיים הפגנה; היא הפעילה אלימות קשה כלפי מפגינים – גם נגד חטופים ובני משפחותיהם, וכן כלפי ח"כ נעמה לזימי וכלפי עיתונאים, והכל תוך שימוש שעל פניו חורג מהנהלים באמצעים לפיזור הפגנות וללא בסיס חוקי; וכן היא שבה וממשיכה להחרים שלטים בעלי אופי פוליטי בהפגנות,⁷¹ למרות הנחיית היועץ המשפטי למשטרה לפיה "יש לאפשר למוחים להניף שלטים עם מסרים פוליטיים, גם כאשר מדובר במסרים ביקורתיים ואף מתריסים".⁷²

1. פוליטיזציה גוברת בתחומים רבים – במערכת החינוך, באקדמיה והמחקר בישראל, ובעולם התרבות לצד ניגוח של ארגוני החברה האזרחית

1.1. ומהלכים בחקיקה לפוליטיזציה של מערכת החינוך ולפגיעה בזכויות יסוד

ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת אישרה לקריאה השנייה והשלישית את הצעת חוק איסור העסקת עובדי הוראה ושליטת תקציב ממוסדות חינוך עקב הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ד–2024, אשר מסמיכה את שר החינוך

⁶⁸ תהילה שוורץ אלטשולר ואלעד מן "חוות דעת: הצעת חוק התקשורת יוצרת קרבה פסולה בין רגולציה לפוליטיקה" (המכון הישראלי לדמוקרטיה ותנועת הצלחה – לקידום חברה הוגנת, 22.8.2023).

⁶⁹ מכתב מאת שר התקשורת, ח"כ ד"ר שלמה קרעי לח"כ נעמה לזימי בנושא "התייחסות לסיכום דיון הוועדה המיוחדת לענייני הצעירים" (23.9.2024).

⁷⁰ רן שמעוני, דיאא חאגי יחיא ועדי חשמונאי "המפכ"ל: מי שרוצה להזדהות עם עזה – אני אעלה אותו לאוטובוסים לשם" הארץ (18.10.2023).

⁷¹ ראו לדוגמא: רפי גמיש "החרמת שלט 'סליחה הירש' ודחיפות בני משפחה של נרצחים – צפו במופעי של המשטרה והעירייה" כל העיר – ירושלים (9.9.2024).

⁷² ראו בג"ץ 3139/24 נוי נ' מפכ"ל המשטרה (25.8.2024).

ומנכ"ל משרדו לשלול תקציבים ממוסדות לימוד תיכוניים באופן כמעט שרירותי, "אם הוכח להנחת דעת[ם]" כי במוסד מתקיימים או מתאפשרים גילויי הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור. במהלך הדיונים בוועדה לקראת הקריאה השנייה והשלישית נעשה ניסיון להקצין עוד יותר את נוסח ההצעה על ידי עיגון חובה להעביר לשב"כ את מספר תעודות הזהות של כל המורים בישראל לצורך בדיקה שלא מדובר ב"תומכי טרור". תיקון זה עורר את התנגדות הגורמים המקצועיים בוועדה והוא לא אושר בסופו של דבר. עם זאת, מליאת הכנסת עשויה לאשר את התיקון בדרך של הסתייגות.⁷³

2.1. ומהלכים בחקיקה לפוליטיזציה באקדמיה

הכנסת מקדמת את הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון – פיטורי סגל אקדמי בשל הסתה או תמיכה בטרור והפחתת תקציב), שמציעה לקבוע כי 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". זאת, ובלבד שהמוסד קיבל דיווח מרשויות המשמעת על ההליכים שננקטו על ידו, ואת עמדת היועץ המשפטי למוסד והיועץ המשפטי למועצה להשכלה גבוהה (המל"ג), וניתנה לאיש הסגל הזדמנות להשמיע את טענותיו. לפי ההצעה, 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 בהתאם לתנאים אלה. גם הצעה זו אינה תורמת למאבק בטרור שכן למנהל מוסד אקדמי אין את הכלים לבחון האם התבטאויות של מרצים עלו לכדי הסתה או תמיכה בטרור. הצעה זו מאיימת על חופש הביטוי ועל החופש האקדמי ורב החשש כי מטרתה ליצור "אפקט מצנן" ולהלך אימים על גורמים באקדמיה שיבקשו לבקר פעולות שלטוניות.⁷⁴ הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה הראשונה.

3.1. ומהלכים לפוליטיזציה של המחקר והמדע בישראל

לאורך השנה האחרונה שר החינוך ניסה להשתלט על המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג). רק לאחרונה הוא הודיע כי לא יאריך את כהונתו של יו"ר הוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת) של המל"ג, שמונה על ידי שרת החינוך הקודמת, וזאת בניגוד למקובל מזה עשורים ולפיהם יו"ר הות"ת מכהן שתי קדנציות רצופות. בסופו של דבר ולאור הביקורת הציבורית, שר החינוך הודיע כי יאריך את כהונת יו"ר הות"ת עד לסוף שנת הלימודים הקרובה.⁷⁵ לכך יש להוסיף כי המל"ג מתפקדת ללא סגן יו"ר, לאחר ששר החינוך נכשל בניסיונו למנות

⁷³ נעה שפיגל "ועדת החינוך אישרה לקדם: מורים שיזדהו עם טרור יפוטרו, יישללו תקציבים מבתי הספר" **הארץ** (30.9.2024).

⁷⁴ 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).

⁷⁵ שחר אילן "עקב הביקורת הציבורית: קיש יאריך את כהונת יו"ר הוועדה לתכנון ולתקצוב של המל"ג" **כלכליסט** (6.10.2024).

לתפקיד מועמד מטעמו ולא מינה נציג אחר.⁷⁶ מהלכים אלה במל"ג מצטרפים לניסיונות קודמים של שר החינוך לערוך פוליטיזציה במועצת יד ושם ובמועצת הספרייה הלאומית.

בנוסף, שר החינוך ניסה לדחות את חלוקת פרס ישראל לתחומים השונים פרט לתחומים של "ערבות הדדית" ו"הצלה וגבורה אזרחית". על פי דיווחים בתקשורת, הסיבה להחלטה זו הייתה נעוצה בעובדה כי ועדת השופטים החליטה להעניק את אחד מן הפרסים לזום אייל ולדמן, שהתבטא בחריפות נגד המהלכים להחלשת הדמוקרטיה ונגד ראש הממשלה.⁷⁷ לאחר הגשת עתירה לבג"ץ נגד החלטת השר והבהרת היועצת המשפטית לממשלה כי היא לא תייצגו בהליך, שר החינוך חזר בן מן ההחלטה.⁷⁸

4.1. פגיעה בחופש היצירה של מוסדות תרבות

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. בפרט, תינתן העדפה לעשייה קולנועית בתחום העלילתי-מסחרי, התואם לטעמים פופולריים, ותוך הסתמכות על מדד של מכירת כרטיסים.⁷⁹ שינוי המבחנים מעלה את החשש לפגיעה אנושה בתחומים שונים, כגון תחום התיאטרון והיצירה הצעירה. הדומיננטיות של המרכיב המסחרי במבחני התמיכה (ובמילותיו של שר התרבות: "כסף ציבורי לא צריך לממן קולנוע לא מצליח"⁸⁰) עלולה להצר את חופש הביטוי והיצירה של הקולנוענים, ולפגוע בתכנים ביקורתיים.

בנוסף, בשנה האחרונה המשטרה הגבילה את חופש הביטוי והיצירה של מוסדות תרבות. כך, היא אסרה במספר מקרים שונים את הקרנת סרטו של מוחמד בכרי על פעילות צה"ל בג'נין בשנת 2023, ואף סגרה סניף של מפלגת חז"ש כדי למנוע את ההקרנה. דוברות המשטרה ציינה כי הסרט נאסר להקרנה ע"י בית המשפט בישראל, אם כי הסרט הנוכחי לא נפסל, אלא נפסל סרט קודם של בכרי (גינין ג'נין משנת 2002).⁸¹ במקרה אחר, המשטרה אסרה על הקרנת סרט בתאטרון

⁷⁶ ליאור דטל "קיש גורר את המל"ג לכאוס: מסיים את כהונת יו"ר ות"ת, פרופ' יוסי מקורי" *The Marker* (25.9.2024).

⁷⁷ אור קשתי "קיש ביטל את פרס ישראל בתחומי המדע לאחר שגילה כי אחד הזוכים מחה נגד ההפיכה" *The Marker* (25.2.2024).

⁷⁸ בג"ץ 1651/24 בן מאיר נ' שר החינוך.

⁷⁹ 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).

⁸⁰ ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת "שר התרבות מיקי זוהר על הרפורמה בתעשיית הקולנוע: 'כסף ציבורי לא צריך לממן קולנוע לא מצליח'; השר הבטיח ליוצרים: 'יתוכפל כמות סרטי הדוקו'" (31.7.2024).

⁸¹ שירין פלאח סעב ורן שמעוני "המשטרה אסרה להקרין את סרטו החדש של מוחמד בכרי גם בתיאטרון בيفו" *הארץ* (27.8.2024).

ביפו, בשל פנייתו של שר התרבות למפכ"ל המשטרה בנושא. המשטרה הודיעה כי ההקרנה מבוטלת מכיוון שלא התבקש אישור להקרנת הסרט, על אף שהקרנת הסרט אינה דורשת כל אישור.⁸²

5.1. דה-לגיטימציה גוברת לארגוני החברה האזרחית

בשנה החולפת גברו המאמצים מצד חברי קואליציה לערוך דה-לגיטימציה לארגוני החברה האזרחית, שהינם חיוניים לקיומה של דמוקרטיה משגשגת. כך, לדוגמא, חברי כנסת ושרים האשימו ארגונים שהיו שותפים במחאה נגד ההפיכה המשטרית ככאלה "שהובילו לטבח".⁸³ מהלך דומה הינו הניסיון לסמן ארגוני חברה אזרחית כבלתי נאמנים לחברה הישראלית, למשל כאשר ח"כ רוטמן כינה את האגודה לזכויות האזרח "האגודה לזכויות המחבל".⁸⁴

ז. ניסיון לצמצם את עצמאות ומקצועיות החברות הממשלתיות

הניסיון לצמצם את עצמאות החברות הממשלתיות ככלל לא החל בתקופת המלחמה, אך הוא תפס תאוצה בשנה האחרונה. בשלהי שנת 2023 מנהלת רשות החברות הממשלתיות, מיכל רוזנבוים, הודיעה על התפטרותה והתריעה כי "על פי תפיסת עולמו המוצהרת של השר אמסלם, החברות הממשלתיות אינן משאב ציבורי אלא 'מאגר ג'ובים', שאמור לשמש אותו לצבירת כוח ומעמד פוליטי".⁸⁵

מאז פעל השר הממונה על החברות הממשלתיות להשתלט על החברות הממשלתיות במספר דרכים. כך, לדוגמא, דווח כי נערך שינוי בתקנון של חברות ממשלתיות, מהלך נדיר כשלעצמו, כדי לאפשר לשר למנות דירקטורים מטעמו,⁸⁶ והוא ערך מינויים רבים בשנה האחרונה לדירקטוריונים של חברות ממשלתיות.⁸⁷ בהקשר זה, ראוי להזכיר כי בג"ץ ביטל את ההחלטה להעביר את יו"ר דירקטוריון דואר ישראל מתפקידו, לאחר שקבע כי בהחלטה נפלו פגמים מהותיים היורדים לשורש העניין.⁸⁸

לאחרונה, השר אמסלם הכריז על הקמת ועדה שתפקידה להמליץ על שינויים בחוק החברות הממשלתיות ובמינוי דירקטורים לחברות ממשלתיות. השר הבהיר כי אחת המטרות בהקמת הוועדה היא לבטל את

⁸² טליה בנון צור ויהושע (גיוש) בריינר "בעקבות פניית השר מיקי זוהר: המשטרה אסרה על הקרנת הסרט 'לוד' הארץ" (10.10.2024).

⁸³ רועי רובינשטיין "דיסטל לפעיל אחים לנשק שסבתו נרצחה ב-7/10: 'הובלתם לטבח, ידן מגואלות בדם'" Ynet (11.7.2024); "הקטליזטור העיקרי ל-7 באוקטובר – נושא הסרבנות" 103FM (16.6.2024).

⁸⁴ ראו פוסט של ח"כ רוטמן בעמוד ה-X (טוויטר) שלו מיום 16.9.2024.

⁸⁵ נתי טוקר "בשל פעולות פסולות של אמסלם: מנהלת רשות החברות הממשלתיות, מיכל רוזנבוים, מתפטרת" The Marker (30.12.2023).

⁸⁶ יובל שדה "אמסלם מחליף את נציגי האוצר בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות במינויים שלו" כלכליסט (18.4.2024).

⁸⁷ יפעת ראובן, דניאל שמיל ונתי טוקר "למנות מקורבים, להתיש את שומרי הסף: המדרין להשתלטות על חברות ממשלתיות" The Marker (21.5.2024).

⁸⁸ בג"ץ 5474/23 חברת דואר ישראל בע"מ נ' שר התקשורת (7.3.2024).

נבחרת הדירקטורים, שהוקמה כדי ליצור רשימה של אנשי מקצוע בעלי ניסיון ניהולי, שמתוכם ניתן יהיה לבחור חברי דירקטוריון בחברות הממשלתיות. השר ציין כי בכוונתו גם לבטל את תנאי הסף המקצועיים הנדרשים כדי לכהן כדירקטורים בחברות ממשלתיות. רב החשב כי מהלך זה נועד לאפשר את הרחבת המינויים הפוליטיים בחברות הממשלתיות, תוך פגיעה במקצועיות הדירקטורים.

ברקע, על שולחן הכנסת מונחת הצעה, שטרם קודמה, לתיקון חוק החברות הממשלתיות, כך שהחברות הממשלתיות תוכפפנה הלכה למעשה לשר הממונה על ביצוע החוק הרלוונטי, תוך דחיקת רגלי הייעוץ המשפטי לממשלה מהליכי מינוי הבכירים בחברות אלה.⁸⁹

סיכום

המהלכים שהממשלה והקואליציה הובילו בשנה האחרונה מהווים המשך ישיר של צעדי "הרפורמה המשפטית" שהקואליציה קידמה בחודשים שקדמו לשבעה באוקטובר. מהלכים אלה התבטאו בשנה החולפת לא רק בחקיקה, אלא גם בצעדים בשטח: בקבלת החלטות באופן לא חוקי בממשלה תוך התעלמות שיטתית מחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה; בפגיעה בעצמאות מערכת המשפט; בקידום מהיר ושיטתי של צעדי פוליטיזציה במשטרה; בפגיעה בשירות הציבורי וכן במערכת החינוך והאקדמיה; ובמינויים של מקורבים לצד הותרת תפקידים בכירים בשירות המדינה לא מאוישים. מכלול הצעדים מכוון להחלשה של המוסדות הדמוקרטיים, לפגיעה באיזונים והבלמים החלשים ממילא בישראל ולעיקור של שלטון החוק בישראל, והם עלולים להתרחב עוד יותר במושב הקרוב של הכנסת.

⁸⁹ הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון – הוועדה לבדיקת מינויים ושינוי מבנה הרשות), התשפ"ד–2024, פ/4863.