

סקירה

המהלכים להחלשת הדמוקרטיה בישראל 2023-2024 בהשוואה להונגריה ופולין

דפני בנבניסטי | ספיר פז





מבוא

[1] ראו, לדוגמה, Stephan Haggard & Robert Kaufman, *The Anatomy of Democratic Backsliding*, 32(4) J. DEMOCRACY 27 (2021); STEVEN LEVITSKY & DANIEL ZIBLATT, HOW DEMOCRACIES DIE (2018); Nancy Bermeo, *On Democratic Backsliding*, 27(1) J. DEMOCRACY 5 (2016); Anna Luhrmann & Staffan I. Lindberg, *A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New About It?*, 26(7) DEMOCRATIZATION 1095 (2019); Larry Diamond, *Democratic Regression in Comparative Perspective: Scope, Methods, and Causes*, 28(1) DEMOCRATIZATION 22 (2020); TOM GINSBURG & AZIZ Z. HUO, HOW TO SAVE A CONSTITUTIONAL DEMOCRACY (2018)

Kim Lane Scheppele, *Autocratic Legalism*, [2] 85 U. CHI. L. REV. 545 (2018); Miklós Bánkuti, Gábor Halmi, & Kim Lane Scheppele, *From Separation of Powers to Government without Checks: Hungary's Old and New Constitutions*, in CONSTITUTION FOR A DISUNITED NATION: ON HUNGARY'S 2011 FUNDAMENTAL LAW 237, 238 (Gábor Attila Tóth ed., 2012); ROSALIND DIXON & DAVID LANDAU, ABUSIVE CONSTITUTIONAL BORROWING: LEGAL GLOBALIZATION AND THE SUBVERSION OF LIBERAL DEMOCRACY (2021)

[3] ראו מהעת האחרונה: ספיר פז ונדב דגן "שומרי הסף או שומרי השלטון? השתלטות על רשויות האכיפה והביטחון" **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה** (4.11.2024); נדב דגן וספיר פז "השתלטות על רשויות האכיפה וזרועות הביטחון כנקודת מפתח בנסיגה דמוקרטית" **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה** (19.9.2024); ענת טהון אשכנזי "בפתיחת מושב הקיץ של הכנסת כדאי להזכיר שיעור שלמדתי בפולין: לבלום כל השתלטות על מערכת המשפט ולא לקוות שביום מן הימים הגלגל יחזור לאחור" **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה** (26.5.2024); סוזי נבות, מרדכי קרמיצר, גיא לוריא, עמיר פוקס וספיר פז **התיקון לביטול עילת אי-הסבירות: התמונה הכוללת – דיון משווע על דמוקרטיות בנסיגה** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023); דפני בנבניסטי "האם חילופי השלטון בפולין ישיבו אותה למסלול הדמוקרטי?" **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה** (22.12.2023); דפני בנבניסטי "כך בישר שינוי מנגנון מינוי השופטים את שינוי המשטר הדמוקרטי בפולין ובהונגריה" **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה** (13.4.2023); עודד רון בשינוי מרדכי קרמיצר ויובל שני **דמוקרטיות במשבר** (דוח מחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020).

המחקר הנרחב על דמוקרטיות בנסיגה והניסיון הרב שנצבר בנושא מלמדים כי "נסיגה דמוקרטית" אינה משבר שלטוני המתרחש ברגע אחד, אלא תהליך רב־שלבי של שחיקה של מוסדות, חוקים ונורמות דמוקרטיות, שמובילה ממשלה שנבחרה בבחירות דמוקרטיות. בקיצו של תהליך זה נמצא שינוי יסודי במשטר של המדינה, והיא אינה מוגדרת עוד דמוקרטיה ליברלית. בספרות המחקרית עמדו חוקרות וחוקרים על קווי הדמיון המאפיינים תהליכי נסיגה דמוקרטית במדינות שונות¹. החוקרת קים ליין שפלי, למשל, הראתה שאפשר לזהות תהליך של נסיגה דמוקרטית עוד לפני שהמדינה משנה לחלוטין את אופייה הדמוקרטי, מכיוון שמנהיגים המובילים תהליכים כאלה נוטים לאמץ שיטת פעולה דומה (מעין "תסריט"), ואפשר להבחין בקווי השפעה בין המדינות. שפלי מזהה כמה מאפיינים מרכזיים בתסריט הזה: עלייה לשלטון בבחירות דמוקרטיות; מתקפה שיטתית על מוסדות חיוניים, כגון מערכת המשפט, משרד התובע הכללי והתקשורת, ושינוי הרכבם של גופים שתפקידם לפקח על מוסדות חיוניים בדמוקרטיה (כגון ועדת הבחירות ומועצת התקשורת), ודחיקת רגלי האופוזיציה מהם; ושימוש בתיקונים חוקתיים, בחוקים ובמינויים פוליטיים כדי לפרק את הדמוקרטיה הליברלית במדינה².

המחקר ההשוואתי עשוי לסייע לזהות תהליכים של נסיגה דמוקרטית בעזרת איתור מהלכים שהועתקו ממדינות אחרות העוברות תהליכים דומים או שהופעלו בהשראתן. מחקר מסוג זה יכול לאפשר "לחבר את הנקודות" בין מהלכים שבזמן אמת קשה לעמוד על אופיים הלא־דמוקרטי, ולראות כיצד מכלול הצעדים עלול להביא לשחיקה של הדמוקרטיה. ברי כי קיומן של דרכי פעולה דומות בישראל ובדמוקרטיות אחרות בנסיגה אינו מוביל בהכרח למסקנה שמצבה של הדמוקרטיה הישראלית זהה למצב הדמוקרטיות המוצבות מולה בהשוואה. אולם נראה שכדי להבין את מצב הדמוקרטיה בישראל ולעמוד על "התמונה בכללותה" יהיה יעיל להסתייע בבחינת דמוקרטיות אחרות בנסיגה. ואכן, מעת לעת נערכים מחקרים, לרבות במכון הישראלי לדמוקרטיה, הכוללים סקירות של מצב הדמוקרטיה בישראל בראי המשפט המשווה, וסקירה זו – המתמקדת בהשוואה לפולין ולהונגריה – ממשיכה סקירות קודמות בנושא³.



David Waldner & Ellen Lust, *Unwelcome* [4]
Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding, 21 ANN. REV. POL. SCI. 93, 94 (2018)

GINSBURG & HUO [5], לעיל ה"ש 1, בעמ' 39-43;
LAURA GAMBOA, RESISTING BACKSLIDING: OPPOSITION STRATEGIES AGAINST THE EROSION OF DEMOCRACY, 25 BERMEO (Cambridge University Press, 2022), לעיל ה"ש 1, בעמ' 14.

Bermeo [6], לעיל ה"ש 1, בעמ' 6-7.

Bermeo [7], לעיל ה"ש 1, בעמ' 5; Haggard & Kaufman, לעיל ה"ש 1, בעמ' 27.

GINSBURG & HUO [8], לעיל ה"ש 1, בעמ' 43.

Haggard & Kaufman [9], לעיל ה"ש 1, בעמ' 36.

GAMBOA [10], לעיל ה"ש 5, בעמ' 25-26.

Bermeo [11], לעיל ה"ש 1, בעמ' 14; LEVITSKY & ZIBLATT, לעיל ה"ש 1, בעמ' 77.

בשנים האחרונות נכתב הרבה בנושא נסיגת הדמוקרטיה. מחקרים בנושא זה משקפים את האיום הגובר על ממשלים דמוקרטיים ואת המאפיינים המובחנים שלו.⁴ בעבר רווחו מקרים של "קריסה דמוקרטית" (המכונים בספרות המחקר Sudden Democratic Breakdown), המתאפיינת בשינוי מהיר של המשטר, שבמהלכו המוסדות הדמוקרטיים נתפסים בכוח או במניפולציה המשנה אותם מהיסוד ומביאה לנפילתם באבחה אחת. הקריסה מתרחשת בדרך כלל כאשר השליט – שבמקרים רבים תפס את השלטון בכוח – מקדם מהלכים כמו ביטול הבחירות או השתלטות על רשויות השלטון האחרות.⁵ כך היה, לדוגמה, בצ'ילה, כאשר תפס פינודה את השלטון בהפיכה צבאית (1973). בתוך ימים ספורים הוא השתלט על כל רשויות השלטון לאחר שהחונטה הצבאית שבשליטתו סגרה את הקונגרס והשעתה את פעילות המפלגות, החילה צנזורה על התקשורת וביטלה את הבחירות. מחקרים עדכניים מצאו כי ההסתברות לקידומה של הפיכה שלטונית "קלאסית" ירד מאוד בעשורים האחרונים, וההסתברות להצלחה של הפיכה כזאת במדינה דמוקרטית היא כמעט אפסית.⁶

מחקרים עדכניים עמדו על תהליך אחר, שנעשה רווח יותר בעשורים האחרונים ומכונה "נסיגה דמוקרטית" (Democratic Backsliding) או "שחיקה דמוקרטית" (Democratic Erosion). סקירת הספרות מעלה ששני המונחים האלה משמשים במחקר ללא הבחנה מהותית ביניהם, ובשני המקרים מדובר בהחלשה או בהעלמה הדרגתית של מוסדות פוליטיים החיוניים לדמוקרטיה, המובלת על ידי השלטון.⁷ למשל, על פי גינסבורג והאק, "שחיקת הדמוקרטיה" היא פגיעה ממשית בשלושה מאפיינים בסיסיים של הדמוקרטיה: בחירות תחרותיות, חופש הביטוי וההפגנה ושלטון החוק.⁸ הגארד וקאופמן זיהו שלושה קווי מתקפה דומים (אך לא זהים) בתהליכים של נסיגה דמוקרטית: פגיעה בדיני הבחירות; פגיעה בזכויות יסוד, בדגש על חופש הביטוי; ופגיעה באיזונים ובבלמים האופקיים (החלשת מערכת המשפט והרשות המחוקקת).⁹ גם גמבואה מתארת שלוש מטרות שמקדם שלטון בתהליך של שחיקת הדמוקרטיה: הרחבת סמכויות החקיקה הניתנות לראש הממשלה (לדוגמה בדרך של זכות וטו, שימוש בצווים ובסמכויות תקציביות); הרחבת סמכויות ביצועיות אחרות של הרשות המבצעת (למשל, מינויים למערכת המשפט, יכולת לעקוף ביקורת שיפוטית והטלת צנזורה); ושינוי של כללי הבחירות (לדוגמה, שינוי כללי הגבלת כהונה וחלוקה מחודשת של אזורי בחירה (gerrymandering)).¹⁰

ספרות המחקר מדגישה את חשיבות ממד הזמן באפיון של תהליכי שחיקה-נסיגה של הדמוקרטיה. מדובר אפוא בתהליכים מתמשכים ואיטיים בהשוואה לקריסת הדמוקרטיה; הם מתרחשים בהדרגה ולאורך זמן, וכל צעד בפני עצמו אינו נראה בהכרח כאיום על הדמוקרטיה.¹¹ מרכיב הזמן חשוב מכיוון שהוא משפיע על הכלים המוסדיים שנעשה בהם שימוש כדי לכרסם באופיו הדמוקרטי של המשטר: כאמור, שימוש בכוח צבאי מאפיין לא פעם מהלכים של קריסת הדמוקרטיה, ואילו בתהליכים של שחיקה-נסיגה

[12] GINSBURG & HUO, לעיל ה"ש 1, בעמ' 76-77.

[13] LEVITSKY & ZIBLAT, לעיל ה"ש 1, בעמ' 77.

[14] Bermeo, לעיל ה"ש 1, בעמ' 10-11.

[15] אפשר למצוא במחקר גם שימוש במונחים נוספים, כגון autocratization, democratic regression, de-democratization, democratic decay, degeneration of democracy. לעיתים מונחים אלו הם מונחים נרדפים לנסיגה דמוקרטית או לשחיקה דמוקרטית, ולעיתים הם משמשים לתיאור תופעות בעלות מאפיינים אחרים במקצת. להרחבה ראו Aurel Croissant & Jeffrey Haynes, *Democratic Regression in Asia: Introduction*, 28(1) DEMOCRATIZATION 1, 4-5 (2021); CRAIG CALHOUN, DILIP PARAMESHWAR GAONKAR & CHARLES TAYLOR, DEGENERATIONS OF DEMOCRACY (Harvard University Press, 2022).

[16] GAMBOA, לעיל ה"ש 5.

של הדמוקרטיה השלטון נוטה להפעיל כלים מעודנים יותר. טקטיקה זו מאפשרת לשלטון לשמר ארשת דמוקרטית ולמנוע (או לפחות לשכך) ביקורת מבית ומחוץ. יתרה מכך, ממד הזמן משפיע גם על תוצאת המהלכים: קריסה של הדמוקרטיה נוטה להוביל למשטר אוטוריטרי, ואילו שחיקה איטית ומדודה של הדמוקרטיה מולידה במקרים רבים משטר היברידי – שיש בו מאפיינים של משטר דמוקרטי ושל משטר אוטוריטרי גם יחד. בהקשר הזה, גינסבורג והאק מדגישים כי במקרים רבים של שחיקה של הדמוקרטיה קשה לזהות פעולה או החלטה אחת המובילה לקריסת הסדר הדמוקרטי, וזו עשויה לכלול הידרדרות של מוסדות דמוקרטיים למצב "פלואידי ולא מוגדר".¹²

מאפיין נוסף הבולט במחקר הוא הכסות החוקית והדמוקרטית הניתנת למהלכי הנסיגה הדמוקרטית, בשני אופנים. ראשית, הממשל המוביל את תהליך הנסיגה הדמוקרטית עלה לשלטון בבחירות דמוקרטיות, והוא משתמש במנדט הדמוקרטי שניתן לו כדי להצדיק עריכת שינויים מוסדיים. ואכן, במקרים רבים השלטון טוען כי הרפורמות שהוא מקדם משרתות מטרות לגיטימיות, כגון התמודדות עם שחיתות, שיפור הדמוקרטיה והגברת הביטחון הלאומי.¹³ שנית, מהלכי השחיקה מקודמים בערוצים חוקיים – בדרך של תיקונים חוקתיים, חוקים ומשאלים. עם. כאשר בית המשפט "נכבש" על ידי השלטון, נעשה לעיתים שימוש גם בהחלטות המשפטיות של מוסד זה כדי להצדיק את מהלכי השחיקה הדמוקרטית.¹⁴

אף שבדרך כלל, כאמור, המונחים "נסיגה דמוקרטית" ו"שחיקה דמוקרטית" מתארים את אותו תהליך הדרגתי של פגיעה ממשית בדמוקרטיה,¹⁵ חוקרים אחדים מבחינים ביניהם מפורשות. כך, לדוגמה, על פי גמבואה "שחיקה דמוקרטית" היא ירידה באיכויות דמוקרטיות המלווה בשינוי כללי המשחק המשטריים, ואילו "נסיגה דמוקרטית" היא תהליך מתוחם יותר שאינו עולה לכדי שינוי משטרי של ממש.¹⁶ הבחנה זו של גמבואה בין המושגים מעלה מסקנה חשובה, המשתקפת גם אצל חוקרים אחרים: לא כל פגיעה במוסדות הדמוקרטיים או במאפיינים דמוקרטיים עולה כדי נסיגה דמוקרטית כפי שהיא מוגדרת לעיל, אלא נדרשת מסה קריטית של צעדים ופגיעה מצטברת ממשית בכמה מאפיינים דמוקרטיים. נוסף על כך, ההבחנה של גמבואה – אף שאינה משקפת את השימוש המחקרי הרווח במונחים – מסייעת לחדד נקודה נוספת הנוגעת לשאלה אם שחיקה דמוקרטית דורשת שינוי משטרי ממש בקצה התהליך. בניגוד לגמבואה, העונה לשאלה זו בחיוב, חוקרים רבים הדגישו, כאמור, כי קצהו של תהליך השחיקה הדמוקרטית יכול להיות דווקא ביסוס של משטר היברידי בעל מאפיינים דמוקרטיים ואוטוריטריים גם יחד.

במאמר מוסגר נציין כי גרשווסקי מציע הבחנה אחרת, בין "שחיקה דמוקרטית" ל"דעיכה דמוקרטית" (Democratic Decay). לדבריו, כפי שבטבע שחיקה היא תהליך שבו גוף מושפע מדבר-מה חיצוני (לדוגמה, שחיקת המים את האבן), כך שחיקה דמוקרטית היא תהליך המתחולל בשל השפעה חיצונית על המוסדות הדמוקרטיים, בין שמדובר בהשפעה של מדינות זרות, בין בהשפעה של גופים החיצוניים למוסדות הדמוקרטיים (אך לא חיצוניים למדינה), כמו השפעה של הצבא או של מוסדות דת על אופיים של המוסדות הדמוקרטיים. לעומת זאת, דעיכה דמוקרטית היא תהליך שהמוסדות הדמוקרטיים עצמם מתניעים. לפי גרשווסקי, כדי להבין את המנגנונים המאפשרים את דעיכת הדמוקרטיה

Johannes Gerschewski, *Erosion or [17] Decay? Conceptualizing Causes and Mechanisms of Democratic Regression*, 28(1) DEMOCRATIZATION 43 (2021)

[18] לדיון במהלכי הנסיגה הדמוקרטית בישראל, לרבות דיון בשאלת התקיימות התופעה בישראל (לפני השקת "הרפורמה המשפטית" בראשית שנת 2023 ואחריה), ראו בין היתר, Noam Gidron, Yotam Margalit, Lior Sheffer & Itamar Yakir, *Who Supports Democratic Backsliding? Evidence From Israel*, Am. J. Pol. Sci. (Forthcoming); Gal Ariely, *The Democratic Backsliding Debate and the Controversy over Regime Classification in Israel*, 39(1) ISR. STUD. REV. 66 (2024); Mordechai Kremnitzer & Yuval Shany, *Illiberal Measures in Backsliding Democracies: Differences and Similarities between Recent Developments in Israel, Hungary, and Poland*, 14 L. & ETHICS HUM. RTS. 125 (2020)

Kim Lane Scheppele, *Never Again, And [19] Not Quite*, VERFBLOG (23.7.2024)

V-DEM, *Hungary: Regimes of the [20] World – The RoW Measures* (2023). מדד הדמוקרטיה של V-DEM מבוסס על דירוג של רמות דמוקרטיה על בסיס קריטריונים מגוונים. המדד מסווג מדינות לארבעה סוגי משטר: דמוקרטיה ליברלית (רמה 3), דמוקרטיה אלקטורלית (רמה 2), אוטוקרטיה אלקטורלית (רמה 1) ואוטוקרטיה סגורה (רמה 0). עד 2010 דורגה הונגריה דמוקרטיה ברמה 3: דמוקרטיה ליברלית שבה לצד בחירות חופשיות והוגנות מובטחות זכויות אדם, נשמר שלטון החוק ומתקיימת הפרדת רשויות. משנת 2010, עם עליית אורבן לשלטון, ניכרת צניחה במדד הדמוקרטיה של הונגריה, והדירוג שלה ירד לרמה 2: דמוקרטיה אלקטורלית שבה אומנם מתקיימות בחירות חופשיות והוגנות אך לפחות אחד מהקריטריונים הנוספים לדמוקרטיה שהוזכרו קודם, נפגע. בשנת 2018 חלה ירידה נוספת ומדד הדמוקרטיה בהונגריה דורג ברמה 1: אוטוקרטיה אלקטורלית, שבה מתקיימות בפועל בחירות אך הן אינן חופשיות והוגנות.

V-DEM, *Poland: Regimes of the [21] World – The RoW Measures* (2023). עד 2015 דורגה פולין ברמה 3 (דמוקרטיה ליברלית). משנת 2016, לאחר עליית מפלגת "חוק וצדק", פולין מדורגת ברמה 2 (דמוקרטיה אלקטורלית).

יש לבחון את המוסדות הדמוקרטיים עצמם – את המבנה שלהם ואת חולשותיהם, המאפשרים לשלטון הנבחר לערוך בהם שינויים הפוגעים בדמוקרטיה.¹⁷

סקירה זו אינה מציעה להכריע מהו המושג המתאים ביותר להגדרת מצבה של הדמוקרטיה הישראלית.¹⁸ אולם, העמדת מושגי יסוד תאפשר לקרוא את המסמך בראייה מרחבית גמישה המביאה בחשבון את המנעד הקיים ביחס לכרסום הדמוקרטיה. משום שבשיח הישראלי הביטוי הנפוץ הוא "נסיגה דמוקרטית", לשם הנוחות נעשה בו שימוש לאורך המסמך.

2. רקע רלוונטי על הונגריה ופולין



פולין והונגריה נחשבות בספרות המחקר דוגמאות מובהקות למה שמכונה "התסריט" להתנעה של נסיגה דמוקרטית. בשתייהן החל המהלך בתקיפה של השלטון את מערכת המשפט, ולאחר מכן עבר השלטון בהדרגה להתקפה מרובת חזיתות על מוסדות פיקוח ולהשתלטות על מוקדי כוח באמצעות מינויים פוליטיים וחקיקה שהרחיבה את סמכויות הממשלה.¹⁹

בהונגריה החלה הנסיגה הדמוקרטית בשנת 2010, עם היבחרו לכהונה שנייה של ראש הממשלה ויקטור אורבן והניצחון הסוחף של מפלגתו, פידס, שהשיגה 68% מהמושבים בפרלמנט. מכיוון שהחוקה ההונגרית אפשרה לערוך שינויים בחוקה בתמיכת 2/3 מחברי הפרלמנט, פנתה פידס לשכתב את החוקה. החוקה החדשה אושרה בפרלמנט ב־2011 בתמיכה של הקואליציה בלבד ובתום תשעה ימי דיונים בלבד. נוסף על כך, השחיקה הדמוקרטית התבטאה במהלכי השתלטות על הרשויות המרכזיות במדינה, שכללו מינויים רבים במערכת המשפט, פיטורי בכירים ומינוי נאמנים בגופים ממשלתיים, כגון משרד התובע הכללי, רשות המיסים וועדת הבחירות, ואף בתקשורת. ואכן כבר בשנת 2014 הצהיר ראש הממשלה אורבן כי הונגריה היא "מדינה א־ליברלית" (illiberal state). התוצאה היא שהונגריה – שלפני עליית מפלגת פידס לשלטון בשנת 2010 נחשבה דמוקרטיה ליברלית – הידרדרה מאוד מבחינה זו, ולפי מדד הדמוקרטיה של ארגון V-Dem, היא אינה מסווגת עוד כדמוקרטיה.²⁰

בפולין עלתה לשלטון בשנת 2015 מפלגת "חוק וצדק" ופנתה מיד להשתלט על מערכת המשפט – תחילה על בית הדין לחוקה, ואחר כך על יתר הערכאות, בדרך של מינוי וקידום שופטים הנוחים לשלטון. מאוחר יותר הוציאה הממשלה אל הפועל רפורמות שהכפיפו את גופי התקשורת לשלטון, הרחיבו את אפשרות השימוש באמצעי מעקב והעמיקו את שליטת השלטון המרכזי ברשויות מקומיות. התוצאה הייתה שפולין ירדה בדירוג של ארגון V-Dem, ולא סווגה עוד כדמוקרטיה ליברלית.²¹

[22] אומנם ישראל – ככל מדינה – חשופה גם לביקורת בינלאומית, לצעדים בילטרליים ולתגובות אחרות – כמו הורדת דירוג האשראי, אך היא אינה חברה בארגון על-לאומי בעל כוח כופה כמו האיחוד האירופי. להרחבה ראו עמית' כהן **פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט** 20 (2018).

[23] V-DEM, *Codebook* (March 2024)

[24] אם כי ברור שגם מהלכים אלו מדרדרים את הדמוקרטיה, וניתן אף לראות בהם מאפיין נוסף של נסיגה דמוקרטית.

אולם, סיפורה של פולין אינו מסתיים כאן. בשלהי 2023 נבחרה שם ממשלה חדשה, שהתחייבה להחזיר על כנם את כללי המשחק הדמוקרטיים. עם זאת, מוסדות מרכזיים (בדגש על נשיא המדינה, בית הדין לחוקה, ערוצי תקשורת מרכזיים) עדיין מצויים בשליטת תומכי השלטון הקודם, ונוסף על כך, לשלטון הנוכחי יש רוב דחוק בלבד בפרלמנט, המורכב מקואליציה מפולגת. במצב זה, השלטון החדש נתקל בקשיים לא מבוטלים להחזיר את הגלגל לאחור, ולעיתים נדרש לפתרונות יצירתיים שיכולתם לתקן מוגבלת.

נשוב ונדגיש כי מצב הדמוקרטיה בפולין ובהונגריה אינו זהה. עם זאת, סקירה זו מתמקדת בשלבי ההתנעה של נסיגה דמוקרטית, בעיקר בהקשר של המהלכים לשינוי המשטר שקשה להסיג לאחור בדיעבד. לכן, למרות השוני ביניהן, פולין והונגריה רלוונטיות לסקירה זו. סיבה נוספת שבגינה בחרנו להשוות את ישראל לפולין ולהונגריה היא היותן דוגמה לשני כיוונים שבהם נסיגה דמוקרטית יכולה להתקדם: נתיב ההידרדרות אל מחוץ למשפחת הדמוקרטיות, כפי שהתרחש בהונגריה הנחשבת היום אוטוקרטית; או נתיב חילופי שלטון, כפי שהתרחש בפולין ב־2023.

בהקשר הזה נציין כי קיימים, כמובן, קווי שוני בין ישראל לבין פולין והונגריה. לדוגמה, אחד משומרי הסף המרכזיים על הדמוקרטיה בפולין ובהונגריה הוא האיחוד האירופי. שתי המדינות כפופות לדין האירופי ולערכאות המשפטיות שלו, ועל כן נתונות לפיקוח משפטי חיצוני (על-מדינתי). נוסף על כך, הן נתונות לסנקציות של האיחוד, ואכן בתקופת הקורונה הוקפאו כספי תמיכה בהונגריה ובפולין בתגובה למהלכים להחלשת הדמוקרטיה. בישראל, לעומת זאת, אין מנגנון מפקח שכזה.²²

העמדת המתרחש בישראל למול פולין והונגריה מאפשרת לגבש תובנות באשר לדרכים השונות שמדינות עושות בדרך אל "הקו האדום" של הדמוקרטיה. למעשה, השוואה זו מסייעת להראות שבמקרים רבים דמוקרטיה אינה קורסת בבת אחת אל מתחת לקו האדום, אלא מדובר בתהליך ארוך טווח שבו הדמוקרטיה מיתדקקת, מצטמצמת וגוועת לאיטה.

בטבלה שלהלן מופיעה השוואה בין המהלכים המרכזיים שקידמו השלטונות בפולין ובהונגריה לפגיעה בדמוקרטיה, לבין מהלכים דומים שקידמה (ועדיין מקדמת) הקואליציה בישראל מהשבעת הכנסת ה־25. הקטגוריות שבחרנו להתמקד בהן מבטאות מרכיבי ליבה מקובלים של דמוקרטיה: פגיעה בערכים דמוקרטיים (בדגש על ערך הבחירות החופשיות וההוגנות), פגיעה במוסדות דמוקרטיים (כגון מערכת המשפט, השירות הציבורי והתקשורת), ופגיעה בזכויות יסוד (כגון הזכות לשוויון וחופש הביטוי).²³ למען הזהירות בחרנו להתמקד במהלכים ממוסדים, בדגש על הליכי חקיקה, מינויים ותוכניות מדיניות, ולא באירועים בעלי אופי הצהרתי יותר, כמו התבטאויות ותרבות פוליטית קלוקלת, חשדות לשחיתות ואיום בפיטורים.²⁴ התמקדנו אפוא באירועים החמורים ביותר, שלגישתנו מעידים על כוונות השלטון במאמציו להחלשת הדמוקרטיה. כמו כן, המהלכים המתוארים בטבלה, אם יבשילו, הם המהלכים שתיקונם יהיה המורכב ביותר, שכן בהיותם שינויים מוסדיים, הם ימשיכו ללוות את משטרנו גם אם יתחלף השלטון בעתיד.

תמונת הנסיגה הדמוקרטית

השוואה בין הרפורמות להחלשת הדמוקרטיה
בפולין ובהונגריה, לבין הרפורמות שקודמו
בישראל בשנים 2023-2024 [עד 1 בפברואר 2025]

המהלך: שיוניים בשיטת הבחירות המיטיבים עם השלטון הקיים

הונגריה

חלוקה מחדש של מחוזות הבחירה

בשנת 2011 הובילה החוקה החדשה לצמצום של מספר המושבים בפרלמנט, ונדרש שרטוט חדש של מחוזות הבחירה. השרטוט, שנעשה בהליך שאינו שקוף לציבור, יצר מחוזות בחירה לא שווים בגודלם (בהפרשים של עד 33%), ועבר בחקיקת בזק. מאז, ובניגוד למקובל בעולם, לא נערך עדכון של מחוזות הבחירה על פי השינויים בגודל האוכלוסייה.

ב־2021 עבר חוק שאפשר לכל מצביע בבחירות 2022 להירשם בכל מחוז במדינה, ללא תלות במקום מגוריו (מהלך שזכה לכינוי "תיירות מצביעים"), והעלה את החשש שמצביעים ירשמו במחוזות שבהם המירוץ צמוד כדי להטות את התוצאות.

חלוקת מושבי הפרלמנט

לפני עליית מפלגת פידס לשלטון דרש מינוי למושבים מסוימים בפרלמנט רוב מוחלט (של 50% לפחות), ובהיעדרו נערך סיבוב נוסף בין המועמדים המובילים.

לאחר עליית מפלגת פידס נקבע שניצחון במרוץ, גם ברוב רגיל, מספיק כדי לזכות במושב.

שינוי כללי פעילות המפלגות

לפני עליית מפלגת פידס לשלטון עמד אחוז החסימה על 5% לכל המפלגות. עם עליית מפלגת פידס לשלטון עבר חוק חדש שלפיו במקרה של איחוד מפלגות אחוז החסימה גדל: 10% לאיחוד של שתי מפלגות, ו־15% לאיחוד של שלוש מפלגות.

כמו כן, ניתנו הקלות להקים מפלגות ותמריצים כלכליים הביאו ליצירה של מפלגות "מזויפות" רבות (לדוגמה, בבחירות ב־2014 נוספו 100 מפלגות חדשות, ובבחירות ב־2018 – 250). מהלך זה הביא לפיצול של קולות בין מפלגות רבות והקל על מפלגת השלטון להיבחר מחדש בשלוש מערכות הבחירות האחרונות.

פולין

חלוקה מחדש של מחוזות הבחירה

לקראת מערכת הבחירות המקומית של 2018 מונו "נציבים" שתפקידם לשרטט מחדש את מחוזות הבחירה. הנציבים נבחרו על ידי השלטון ולא היו שופטים.

שינוי הרכב ועדת הבחירות הלאומית

עד 2019 הורכבה ועדת הבחירות הלאומית מתשעה שופטים. בשלב מאוחר יותר שונה ההרכב כך שהוועדה מנתה שני שופטים ושבעה חברים שמונו על ידי המפלגות בפרלמנט, בהתאם לגודלן.

ניסיונות לשינוי דרך ההצבעה

במערכת הבחירות של שנת 2020, שהתרחשה בעיצומה של מגפת הקורונה, קודם חוק שנועד לקבוע כי ההצבעה בבחירות תתקיים באמצעות הדואר בלבד. החוק העביר את האחריות לארגון הבחירות לידי משרד הדואר, שנשלט על ידי השלטון. עם זאת, הבחירות המדוברות נדחו וחוק חדש השיב את המצב על כנו.

הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון – הרחבת העילות למניעת השתתפות בבחירות)

הצעה להרחיב את העילות לפסילת מועמד או רשימת מועמדים, כך שגם תמיכה במפגע בודד (ולא רק בארגון טרור) וגילויי אהדה או תמיכה במאבק מזוין שלא נעשו באופן מתמשך – יהיו עילות לפסילה.

הצעת החוק, המכוונת נגד המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל, חותרת תחת ההגנה הרחבה שהעניק בית המשפט לזכות היסוד לבחור ולהיבחר, שהיא בליבת השיטה הדמוקרטית.

סטטוס

בהכנה לקריאה ראשונה.

המהלך: הגבלת המעורבות של בתי המשפט בבחירות

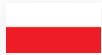
הונגריה



הפקעת הסמכות מבית המשפט החוקתי בבחירות

בשנת 2018 אושר חוק שהפקיע מבית המשפט החוקתי את סמכותו לדון בנושאי בחירות מסוימים. סמכות זו הועברה למערכת בתי דין מינהליים חדשה, הכפופה לשר המשפטים, שהוסמכה לדון גם בדיני בחירות. עם זאת, הרפורמה במערכת בתי הדין המינהליים לא נכנסה לתוקף, והשינוי המתואר בסמכויות לא בוצע.

פולין



מינוי נציגי ציבור לבית המשפט העליון שידונו בעתירות בענייני בחירות

בשנת 2017 הוקמה לשכה חדשה בתוך בית המשפט העליון, והיא הוסמכה להכריע, בין היתר, בעתירות הקשורות לבחירות (כולל באשר לתוקף הבחירות עצמן). את כל השופטים בלשכה זו מינתה "מועצת המשפט הארצית", הנשלטת על ידי הרוב בפרלמנט.

הצעת חוק־יסוד: הכנסת (תיקון – שלילת סמכותו של בית המשפט העליון מלהתערב בהחלטות ועדת הבחירות המרכזית לעניין אישור או פסילה של מועמד או רשימה מלהשתתף בבחירות)

הצעה לקבוע כי החלטת ועדת הבחירות המרכזית (שהרכבה פוליטי) למנוע ממועמד להשתתף בבחירות תהיה סופית ובלתי ניתנת לערעור.

הונחה על שולחן הכנסת לדין מוקדם.

סעיף

המהלך: שינוי שיטת מינוי נשיא בית המשפט העליון

הונגריה



הפיכת מינוי נשיא בית המשפט העליון לבחירה פוליטית: מינוי של הפרלמנט (במקום של השופטים)

בית המשפט החוקתי

בחוקה החדשה של הונגריה משנת 2011 נקבע כי הפרלמנט, ברוב של 2/3 מחבריו, ימנה את נשיא בית המשפט החוקתי מבין השופטים המכהנים בבית המשפט החוקתי. בכך שונה הכלל שקבע כי שופטי בית המשפט החוקתי הם שבחרים את הנשיא מבין השופטים המכהנים בבית משפט זה.

בית המשפט העליון

בשנת 2011, לאחר כמה הצעות שנועדו להביא לסיום כהונה מוקדם של הנשיא המכהן, עבר תיקון לחוק שקבע כי נשיא בית המשפט העליון ייבחר על ידי הפרלמנט מבין השופטים המכהנים. כמו כן, עבר תיקון הקובע כי עם השקת רפורמה משפטית בשנת 2012 יסיימו את כהונתם לפני תום הקדנציה נשיא בית המשפט העליון המכהן וסגנו.

פולין



שינוי שיטת הסנזוריטי כדי למנות נשיא מקורבת לשלטון לבית הדין לחוקה

החוקה קובעת כי נשיא בית הדין לחוקה וסגנו ימונו על ידי נשיא המדינה מבין מועמדים שהציעו שופטי בית הדין. ב־2016 נחקק חוק שלפיו לבית הדין לחוקה ימונה "נשיא זמני" שיהיה השופט הוותיק ביותר, והוותק נמדד לפי משך כהונת השופט בשירות הציבורי (ולא לפי משך כהונתו בבית הדין). תיקון זה היה תפור למידותיה של שופטת מכהנת בבית הדין לחוקה שהייתה מקורבת לשלטון. היא מונתה לנשיאה זמנית ובהמשך סללה את דרכה למינוי של קבע.

הפרלמנט הנוכחי חוקק חוק המביא לסיום כהונתה של נשיאת בית הדין לחוקה, אך נשיא המדינה (המקורב למפלגת "חוק וצדק") הפנה אותו לבחינת בית הדין לחוקה ובכך עיכב את כניסתו לתוקף. בינתיים פרשה נשיאת בית הדין לחוקה מתפקידה ונשיא המדינה מינה נשיא חדש במקומה.

הצעת חוק יסוד: השפיטה (תיקון – בחירת נשיא בית המשפט העליון בידי הכנסת)

הצעה לקבוע שנשיא בית המשפט העליון ייבחר על ידי מליאת הכנסת ברוב רגיל מבין המשתתפים בהצבעה, ואף ייתכן שימונה נשיא שאינו מכהן בבית המשפט העליון.

סכומים

הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם.

מהלכים לשינוי שיטת הסניוריטי לבחירת נשיא בית המשפט העליון

בשנה האחרונה חותרת הקואליציה להפר את עקרון הסניוריטי, שלפיו ותיק השופטים בבית המשפט העליון מתמנה לנשיא. היא עושה זאת בדרך של הכשלת כינוס הוועדה לבחירת שופטים לשם מינוי נשיא לבית המשפט העליון ובאמצעות הצעות חוק לשינוי שיטת המינוי.

סכומים

לאחר שבג"ץ הורה לשר המשפטים להעלות את בחירת הנשיא להצבעה בוועדה לבחירת שופטים מונה השופט עמית לתפקיד נשיא בית המשפט העליון. שר המשפטים הודיע כי הוא אינו מכיר בהחלטת המינוי.

המהלך: שינוי בשיטת מינוי השופטים

הונגריה



פולין



פוליטיזציה במינוי שופטים

לפני עליית מפלגת פידס לשלטון הייתה מועצת השיפוט הלאומית – המורכבת משופטים – מציעה לנשיא רשימה של שופטים למינוי, והוא היה ממנה אותם באופן רשמי.

זמן קצר לאחר עליית מפלגת פידס לשלטון, הוקם "המשרד הלאומי של הרשות השופטת", שהעומד בראשו ממונה על ידי הפרלמנט. נשיא המשרד הלאומי הוסמך להציע מועמדים לשיפוט ישירות לנשיא המדינה. כמו כן, תפקידה של מועצת השופטים (העצמאית) צומצמו מאוד.

פוליטיזציה במינוי שופטים

"מועצת המשפט הארצית" אחראית למינוי שופטים. המועצה מורכבת מ-25 נציגים, ובהם 15 שופטים ושישה חברי פרלמנט. עד 2017 היו 15 השופטים נבחרים על ידי מערכת המשפט, ושישה חברי הפרלמנט על ידי הפרלמנט. ב-2017 תוקן החוק ונקבע כי גם השופטים ימונו על ידי הפרלמנט, וכן כי השופטים המכהנים במועצה יסיימו את תפקידם לאלתר. בעקבות התיקון נוצר מצב שבו רוב מוחלט של חברי הוועדה הממנה שופטים נבחר על ידי הפרלמנט.

הפוליטיזציה של המועצה יצרה הבחנה בין השופטים המקצועיים, שמונו על ידי המועצה הישנה (לפני 2017) לבין "השופטים החדשים" (המכונים בפולין neo-judges), שמונו על ידי המועצה הפוליטית, וכיום הם כשליש מהשופטים בפולין.

הפרלמנט הנוכחי חוקק חוק הקובע שהשופטים החברים במועצה ימונו על ידי השופטים ללא מעורבות של גורמים פוליטיים. החוק הועבר לחתימת הנשיא, כמקובל בשיטה הפוליטית בטרם כניסתו לתוקף, אך נשיא המדינה (המקורב למפלגת "חוק וצדק") העבירו לבחינת בית הדין החוקתי ובכך עיכב את כניסתו לתוקף.

בעניין מעמדם של "השופטים החדשים", שמונו בעת כהונתה של הממשלה הקודמת – בעת האחרונה הסתייגה ועדת ונציה (ועדת משפטים שפועלת מטעם מועצת אירופה) מהפיתורים המזוויזים שלהם וקראה לבחינה פרטנית של המקרים.

"מתווה סער-לוי" לפוליטיזציה של הרכב הוועדה לבחירת שופטים

שר המשפטים לוי ושר החוץ סער הציגו מתווה ולפיו:

שני נציגי לשכת עורכי הדין בוועדה לבחירת שופטים יוחלפו בעורך דין שתבחר הקואליציה ובעורך דין שתבחר האופוזיציה.

בחירת שופטים לכל הערכאות תיעשה ברוב רגיל של חברי הוועדה, במקום שבחירת שופטים לבית המשפט העליון תדרוש רוב של שבעה כמו היום.

לבחירת שופטים לבית המשפט העליון תידרש תמיכה של לפחות חבר אחד מהקואליציה וחבר אחד מהאופוזיציה. כמו כן, לבחירת שופטים ליתר הערכאות תידרש גם הסכמה של שופט.

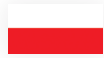
אם לא יהיה אפשר להגיע להסכמות בנוגע למינוי שופטים לבית המשפט העליון במשך שנה, המתווה מציע שנציגי הקואליציה והאופוזיציה יציגו כל אחד שלושה מועמדים – ומהם יבחר הצד השני מועמד אחד.

החוק התקבל בכנסת.

טענות

המהלך: שינוי מאבולת הכהונה של שופטים

פולין



הורדת גיל הפרישה

בשנת 2017 נחקק חוק להורדת גיל הפרישה מ-67 ל-65 לשופטים ול-62 לשופטות. בעקבות הגשת תביעה לבית הדין האירופי לצדק בגין הפליה תוקן החוק ונקבע כי גיל הפרישה של כל השופטים והשופטות יעמוד על 65, אך כי במקרים פרטניים אפשר לדחות את מועד הפרישה אל מעבר לגיל 65 באישור מועצת המשפט הארצית (שאת רוב חבריה ממנה הפרלמנט).

הונגריה



הורדת גיל הפרישה

בשנת 2011 הוחלט על הורדת גיל הפרישה לשופטים מ-70 ל-62 ושופטים רבים (10%-15%) נאלצו לפרוש. בית המשפט החוקתי במדינה ובית הדין האירופי לצדק אומנם פסקו כי השינוי אינו חוקי, אך מרבית השופטים שעזבו את מערכת המשפט לא שבו לתפקידם.

הצעת חוק־יסוד: השפיטה (תיקון – מינוי שופטים לבית המשפט העליון וקציבת כהונתם)

הצעת חוק להגבלת כהונתם של שופטי בית המשפט העליון ל־12 שנים ולהגבלת כהונת נשיא בית המשפט העליון לשש שנים. עוד מוצע לקבוע הוראת מעבר, שלפיה כהונת כל שופטי בית המשפט העליון המכהנים ביום תחילת חוק היסוד (לרבות הנשיא) תסתיים בהגיעם לגיל 70 או בתום 12 שנים לכהונתם בבית המשפט העליון, לפי המוקדם.

סכום

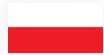
הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם.

המהלך: פוליטיזציה של מנגנון הגשת תלונות על השופטים

הונגריה



פולין



הקמת גוף חדש המעורב בהליכי משמעת

בשנת 2012, כחלק מהרפורמה במערכת המשפט, הוקם "המשרד הלאומי של הרשות השופטת", שלו סמכויות רבות במערכת המשפט. נשיא המשרד – הממונה על ידי הפרלמנט – הוא דמות מרכזית במערכת המשפט ההונגרית, והוא מפקח על מערכת המשפט כולה.

בין שלל סמכויותיו, נשיא המשרד הלאומי של הרשות השופטת ממנה את נשיאי בתי המשפט השונים, והם מוסמכים לפתוח בהליכים משמעתיים נגד שופטים. הנשיא גם מעורב בהליכים המשמעתיים עצמם.

הקמת מדור משמעתי בבית המשפט העליון ששופטיו מזוהים עם השלטון

ב־2017 הוקם מדור משמעתי בבית המשפט העליון שהוסמך להעמיד לדין משמעתי שופטים במגוון ערכאות (לרבות בבית המשפט העליון) ולהטיל עליהם עונשים הכוללים קנסות ואף פיטורים. השופטים שישבו בבית הדין המשמעתי היו מקורבים למפלגת "חוק וצדק".

בשנת 2022, בעקבות לחץ אירופי כבד, נסגר המדור המשמעתי.

חוק נציב תלונות הציבור על שופטים (תיקון מס' 6), התשפ"ה-2025

מינוי נציב תלונות הציבור על השופטים – שלו סמכויות משמעותיות-אתיות – על ידי ועדה שתכלול שבעה חברים, מתוכם שלושה נציגים לקואליציה, דיין בדימוס שיבחרו הרבנים הראשיים (כלומר בעל זיקה פוליטית), ורק שלושה נציגים מקצועיים בלתי תלויים. בכך יהפוך תהליך המינוי לפוליטי ואף לקואליציוני.

סומם

החוק התקבל בכנסת.

נציב תלונות הציבור על השופטים סיים את כהונתו במאי 2024, וטרם מונה לו מחליף.

המהלך: פגיעה בעצמאות מערכת התביעה

הונגריה

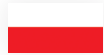


הרחבת סמכויות הממשלה במערכת התביעה

בשלהי 2023 עבר חוק להקמת המשרד להגנת הריבונות. למשרד ניתנו סמכויות נרחבות, ובהן מעקב, איסוף מידע, חקירה והפעלת אמצעים מינהליים נגד ארגונים, מפלגות ואזרחים החשודים בקשר עם גופים זרים. כל זאת, בלא צורך באישור בית המשפט וללא כפיפות לסדר הדין הפלילי. הנציבות האירופית העבירה את הנושא לבחינת בית הדין האירופי לצדק.

נוסף על כך, הפרלמנט העביר חוק שמספק לשר המשפטים גישה למידע על הליכים שיפוטניים, כולל על הליכים תלויים ועומדים, וכן גישה להחלטות של הפרקליטות ושל גורמי חקירה אחרים. מהלך זה מצטרף לחוק מ-2010, שבעקבותיו הוקם במשטרה "שירות ההגנה הלאומי" – גוף הכפוף לשר ההגנה שהוסמך לחקור עובדי ציבור בחשד לשחיתות שלטונית.

פולין



פוליטיזציה במערכת התביעה

בשנת 2016 אוחד משרד המשפטים עם משרד התובע הכללי, צעד שהגדיל את כוחו של שר המשפטים מול הרשות השופטת והגביר את הפוליטיזציה במערכת התביעה.

ועדת ונציה (ועדת משפטים הפועלת מטעם מועצת אירופה) הדגישה כי איחוד המשרדים אינו עומד בסטנדרטים בינלאומיים וקראה לערוך הפרדה מחודשת בין המשרדים.

זמן קצר לפני הבחירות ב-2023 עבר תיקון חוק הקובע כי מינוי ופיטורים של התובע הלאומי (סגנו של התובע הכללי) יחייבו את אישור נשיא המדינה (המקורב למפלגת "חוק וצדק").

לאחר הניצחון בבחירות הודיע הממשל שבכוונתו לערוך רפורמה בשירות התובע הכללי, ובמרכז הפרדה מחדש של משרד המשפטים ממשרד התובע הכללי. נוסף על כך, שר המשפטים הודיע על פיטורי התובע הלאומי, בטענה שמינויו ב-2022 נעשה בניגוד לחוק, אך בית הדין לחוקה קבע כי הפיטורים אינם חוקיים.

הממשלה הודיעה על כוונתה לפטר את היועצת המשפטית לממשלה, ופורסם כי היא מכינה "תיק ראיות" כדי לתמוך בכך.

הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (המחלקה לחקירות שוטרים)

הצעה להכפיף את המחלקה לחקירות שוטרים ישירות לשר המשפטים ולמנכ"ל המשרד. כמו כן, המחלקה תוסמך לחקור עבירות של תובעים מפרקליטות המדינה.

סוגיות

עברה בקריאה טרומית בכנסת ב־2023.

הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 11) (עבירת הסתה לטרור), התשפ"ד–2024

ההצעה כוללת, בין השאר, תיקון המסמיך את המשטרה לפתוח בחקירות בחשד להסתה לטרור ללא אישור הפרקליטות.

סוגיות

בהכנה לקריאה שנייה ושלישית.

המהלך: פוליטיזציה של גופי הביטחון ואכיפת החוק

פולין

פוליטיזציה באמצעות מינויים

מפלגת "חוק וצדק" החליפה את מפכ"ל המשטרה חודשים ספורים לאחר שמונה לתפקיד על ידי הממשלה הקודמת, והמפכ"ל הבא שמונה התפטר בתוך זמן קצר לאחר שנפתחה נגדו חקירה פלילית. המפכ"ל שמונה אחריו נתפס כמינוי פוליטי.

הונגריה

פוליטיזציה באמצעות מינויים

השלטון השתלט בהדרגה על גופי אכיפת החוק, ובהם המשרד לביטחון לאומי, ואף דווח כי נעשה בו שימוש כדי לנטר את פעילות האופוזיציה. גם שירותי ביטחון אוישו מחדש בנאמני השלטון, כחלק ממדיניות להחלפת "האליטה הרעה".

פוליטיזציה באמצעות מינויים

השר לביטחון לאומי התערב במינוי קצינים בדרגות זוטרות, וקצינים המקורבים לשר קודמו במהירות. בעת האחרונה הוחלפה כמעט כל צמרת המשטרה.

מפכ"ל המשטרה החליט להעביר את היועץ המשפטי למשטרה לתפקיד אחר בניגוד לרצונו, ובכך למעשה הדיח אותו מתפקידו. בצעד חסר תקדים הוא אף כפר בחובתו להתייעץ עם היועצת המשפטית לממשלה לפני ההעברה מתפקיד, אך בסופו של דבר חזר בו מהדחת הקצין.

המהלך: פוליטיזציה בשירות הציבורי

הונגריה



פולין



פוליטיזציה באמצעות מינויים

תפקידים מקצועיים בכירים בשירות הציבורי אוישו באנשי מפלגת השלטון ובמקורבים לראש הממשלה. כמו כן, ב־2010 עבר חוק המקל מאוד על פיטורי עובדי ציבור, ולמעשה מאפשר לפטרם בלי סיבה. בית המשפט החוקתי אומנם ביטל את החוק, אך פיטורים המוניים כבר יצאו לפועל.

מכניסת מפלגת פידס לשלטון חלה עלייה של 35% במינויים הפוליטיים לתפקידים בכירים בשירות המדינה, בין היתר בשל יצירת תפקידים חדשים בשירות הציבורי שהמינוי אליהם הוא פוליטי. בעקבות זאת מספר הפקידים הבכירים הממוצע במשרדי הממשלה כמעט שהכפיל את עצמו.

פוליטיזציה באמצעות מינויים

ב־2015 תוקן חוק השירות הציבורי, ונקבע שהליך המינוי למשרות בכירות לא יהיה עוד תחרותי, אלא מינוי במשרת אמון. התיקון גם הסמיך את ראש הממשלה למנות ולפטר את ראש השירות הציבורי בלי התייעצות עם גורמים מקצועיים, והוסרו תנאי הסף להתמנות למשרה, כולל הסרת התנאי של היעדר שיוך מפלגתי בחמש השנים שקדמו למינוי, וכן הסרת דרישות של ניסיון מקצועי.

פוליטיזציה במינוי נציב שירות המדינה

הממשלה מקדמת מינוי נציב בלי הליך תחרותי, בניגוד לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, שלפיה הליך המינוי צריך להיעשות בוועדת איתור בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון. בד בבד, ראש הממשלה מינה ממלא מקום לנציב שהייעוץ המשפטי לממשלה קבע כי קיימת מניעה משפטית מאישור המינוי.

סוגיות

הוגשו עתירות לבג"ץ בעניין הליך המינוי.

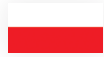
נוסף על כך, על פי מחקר שנערך במכון הישראלי לדמוקרטיה, משנת 2000 קפץ מספר המינויים הפטוריים מחובת מכרז פי שמונה, ומספר המשרות המקצועיות הבכירות הפטורות ממכרז – פי 12. מגמה זו בולטת בעיקר בעשור האחרון, והגיעה לשיא בממשלה הנוכחית.

המהלך: פגיעה בעצמאות הבנק המרכזי

הונגריה



פולין



תיקונים בחוק הבנק המרכזי

ב־2013 אושר תיקון חוק המחליש את עצמאות הבנק המרכזי. לדוגמה, ניתנה לראש הממשלה הסמכות להמליץ לנשיא המדינה על פיטורי נגיד הבנק המרכזי; הורחבו מטרות הבנק המרכזי אל מעבר לשמירה על יציבות המחירים, ונקבע כי עליו לתמוך במדיניות הכלכלית של הממשלה ולהפעיל לשם כך את כל האמצעים שברשותו. בשל לחץ מצד האיחוד האירופי תוקן החוק בשנית כדי להדגיש את עצמאות הבנק המרכזי.

בד בבד מונה לתפקיד נגיד הבנק המרכזי מקורב לראש הממשלה, ומי שהיה שר האוצר בכהונתו הראשונה. אולם בעת האחרונה, לאחר קרע ביחסים בין השניים, הוגשה הצעה לתיקון חוק הבנק המרכזי. הצעה זו מרחיבה את הסמכויות הנתונות לוועדה המפקחת על הבנק, המורכבת מגורמים שבוחרים הפרלמנט ושר האוצר.

פוליטיזציה באמצעות מינויים

ב־2016 מונה מקורב למפלגת "חוק וצדק" לנגיד הבנק המרכזי. לאורך השנים נטען כי הוא קיבל החלטות שנועדו לקדם את מדיניות השלטון, ושפעל ללא אישור מתאים מהוועדה המוניתרית של הבנק.

בשנת 2024, לאחר חילופי השלטון בפולין, פעל הפרלמנט להעמיד לדין את נגיד הבנק המרכזי בחשד להפרת החובה החוקתית לשמור על עצמאות הבנק המרכזי. האיחוד האירופי התריע כי מהלך כזה עלול לערער את עצמאות הבנק המרכזי, ולאחר מכן קבע בית הדין לחוקה בפולין שהמהלך אינו חוקתי.

הצעת חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון – ריבית על יתרת זכות), התשפ"ג–2023

הצעה לחייב תאגידים בנקאיים לשלם ריבית על יתרת זכות בחשבון עובר ושב של לקוחות, בשיעור מינימלי שיקבע נגיד בנק ישראל לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת ובאישור שר האוצר.

במכתב חריג לראש הממשלה הזהיר נגיד בנק ישראל מפני התערבות בפעילות מנגנוני השוק ומפגיעה חמורה ביותר בעצמאותו של בנק ישראל וביכולתו לנהל את המדיניות המוניטרית, וכתב שהיא "חציית קו אדום של ממש".

סומם

ההצעה אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה, אך לא עלתה מאז להצבעה בקריאה טרומית.

המהלך: פגיעה בחופש המקצועי של בעלי מקצועות חופשיים

הונגריה

פגיעה במקצועות ההוראה והרפואה

מורים ומורות: בשנת 2023, על בסיס הארכת "מצב החירום" השורר בהונגריה (הממשיך את מצב החירום שהוכרז ב־2020 לנוכח מגפת הקורונה), שינתה הממשלה את תנאי ההעסקה של המורים. בין היתר נחקקו תיקוני חוק שצמצמו את זכותם להפגין ולשבות, ולמשרתם נוספו שעות עבודה.

רופאים ורופאות: ב־2023 חוקק בפרלמנט בהליך מזורז חוק להגבלת כוחה של לשכת הרופאים ההונגרית (שהיא גוף עצמאי), שעיקרו ביטול חובת החברות בה והעברת הסמכות לדון בתיקים אתיים לגוף ממשלתי, שגם ניסח קוד אתי חדש. להצעה זו קדמה מחלוקת בין הממשלה ללשכה בנושא תנאי עבודה בכוננויות והיקף השכר.

הצעת חוק מועצת עורכי הדין בישראל, התשפ"ג-2022

הצעה לפירוק לשכת עורכי הדין והקמת מועצה חדשה שתסדיר את מקצוע עריכת הדין ותהא בשליטת הממשלה.

סמנים

בהכנה לקריאה ראשונה.

"מתווה לוין-סער" לפוליטיזציה של הרכב הוועדה לבחירת שופטים

כאמור לעיל, לפי המתווה נציגי לשכת עורכי הדין יאבדו את מקומם בהרכב הוועדה לבחירת שופטים ויוחלפו בעורכי דין במינוי אישי-פוליטי.

חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 45), התשפ"ה-2025

הכנסת אישרה חוק המגביל את סמכות לשכת עורכי הדין להטיל דמי חבר על עורכי דין. החוק כולל גם הוראות מפורטות על אופן קביעת דמי החבר ועל אופן חלוקת התקציב והכפפתו לאישור המועצה הארצית וראשי הוועדים המחוזיים, לרבות הוראות קשיחות ומפורטות על אופן חלוקת התקציב בין מחוזות הלשכה. בכך החוק מחליש את כוחה של לשכת עורכי הדין ומבזר את כוח המועצה הארצית.

סמנים

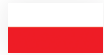
החוק התקבל בכנסת, והוגשה נגדו עתירה לבג"ץ.

המהלך: השתלטות על שוק התקשורת

הונגריה



פולין



ביצור הכוח הממשלתי בתקשורת

ב־2010 נחקק חוק להקמת רשות לאומית לתקשורת, שבראשה עומדת מועצה שחבריה נבחרים על ידי הפרלמנט לכהונה של תשע שנים כדי לפקח על גופי תקשורת.

ב־2018 אושר מיזוג של כ־500 חברות תקשורת המקורבות לשלטון לקונגלומרט אחד (KESMA). המיזוג נעשה אגב עקיפת דיני התחרות במדינה. בכך נוצר ריכוז חסר תקדים של גופי תקשורת התומכים בשלטון.

פוליטיזציה של התקשורת הציבורית

ב־2016 הוקמה מועצת המדיה הלאומית שמרבית חבריה נבחרו ישירות על ידי הפרלמנט. מועצה זו הוסמכה למנות ולפטר את הנהלות גופי התקשורת הציבוריים.

בנובמבר 2023, ביום האחרון לכהונת ממשלת "חוק וצדק" היוצאת, נעשו שינויים בתקנון של כלי תקשורת ציבוריים וסוכנות העיתונות הפולנית (PAP), לבקשת שר התרבות היוצא, בניסיון להקשות על הממשלה הנכנסת לקדם רפורמות בתקשורת.

תזכיר חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ג-2023

התזכיר מקדם פוליטיזציה של הפיקוח על השידורים, בין היתר בדרך של ביטול מועצת הכבלים והלווין והרשות השנייה. כל זאת, לצד איחוד רשויות רגולציית השידורים בישראל לגוף שמרבית המינויים בו יהיו פוליטיים, באופן העלול להגביר את מעורבות הממשלה והדרג הפוליטי ברגולציה ואת יכולת ההשפעה והשליטה שלהם.

סמכם

שר התקשורת ציין כי הצעת החוק תונח על שולחן הכנסת בפתיחת המושב השלישי של הכנסת. בפועל, הוא הציג בכנסת "מתווה" אחר.

הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון - דיווח שנתי לוועדת הכלכלה של הכנסת), התשפ"ג-2023

הצעה לקבוע כי ראשי תאגיד השידור הישראלי יחויבו להשתתף בישיבה שנתית של ועדת הכלכלה של הכנסת, לאחר שיגישו לוועדה את דוח הפעילות ואת הדוחות הכספיים של התאגיד. בניגוד למצב הקיים, החוק החדש מוסיף מעין שימוע פומבי שנתי לראשי התאגיד בענייני תקציב.

סמכם

בהכנה לקריאה ראשונה.

הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון - תקציב תאגיד השידור הישראלי) התשפ"ד-2024

הצעה לשינוי מקור המימון הקבוע של תאגיד השידור בתקציב שתקבע הממשלה בכל שנה. ההצעה מגדילה את כפיפות התאגיד לממשלה ועלולה להוביל לפוליטיזציה של התוכן שישודר בו.

סמכם

בהכנה לקריאה ראשונה.

הצעת חוק חובת הצגה של נתוני צפייה לצופה, התשפ"ד-2024

הצעה לשינוי יסודי של שיטת מדידת הרייטינג בישראל, ולפיה שר התקשורת - ולא גורם מקצועי - יוסמך לקבוע שיטות מדידת רייטינג מחייבות לגופי השידור בישראל. כמו כן, ההצעה מבקשת לחייב את גופי השידור להציג על המסך בזמן אמת את נתוני המדידה בדרך שיקבע השר.

סמכם

בהכנה לקריאה ראשונה.

הצעת חוק הפרטת תאגיד השידור הציבורי הישראלי, התשפ"ג-2022

הצעה להפסקת המימון הציבורי לתאגיד והעברת האחריות להפעלת שידורי הטלוויזיה והרדיו לבעלות פרטית.

סמכם

בהכנה לקריאה ראשונה.

המהלך: סימון ותיג של ארגוני חברה אזרחית

פולין



תיג ארגוני חברה אזרחית

הממשלה בפולין קידמה דה־לגיטימציה מתמשכת של ארגוני החברה האזרחית (בעיקר אלו המסייעים לאוכלוסיית המהגרים ומבקשי המקלט) באמצעות הטלת ספק בפטריוטיות שלהם.

הונגריה



תיג ארגוני חברה אזרחית

נקבע בחוק כי ארגונים המקבלים תמיכה ממקורות זרים מחויבים להירשם כך ולהזדהות כך בפרסומיהם.

המהלך: הידוק הפיקוח על ארגוני חברה אזרחית

תמיכה ממשלתית בארגונים המקדמים ערכים נוצריים

בתקופת שלטון מפלגת "חוק וצדק" צמצם הממשל את פעילותם של ארגוני החברה האזרחית בתחום החינוך המיני ואת הגישה לשירותי הפלות.

נוסף על כך, הממשל פעל לפיתוחה של חברה אזרחית שתהיה נאמנה לשלטון. לדוגמה, ב־2017 הוקם מכוח חוק "המכון לחירות לאומית – המרכז לפיתוח החברה האזרחית", שמטרתו לקדם ערכים נוצריים.

כן הוחלט כי תמיכה ממשלתית בארגוני חברה אזרחית תינתן לעמותות המקדמות ערכים נוצריים או מסורתיים, ובהתאם נדחו בקשות למימון ממשלתי מארגונים אחרים, כגון ארגונים לקידום זכויות נשים.

פגיעה כלכלית בארגונים ופתיחה בחקירות נגדם

עם עליית אורבן לשלטון הוטלה על ארגונים חברתיים החובה למסור מסמכים כספיים פנים־ארגוניים. לאחר מכן הוטל מס של 25% על עמותות שקיבלו סיוע מקרנות של ג'ורג' סורוס.

ב־2023 הוקם "המשרד להגנה על הריבונות" שמטרתו "להגן על הזהות החוקתית" של הונגריה. המשרד הוסמך לנהל חקירות נגד מי שחשוד בשירות "אינטרסים זרים" או שהוא מאיים על הריבונות הלאומית של הונגריה. ביוני 2024 פורסם כי המשרד פתח בחקירה נגד ארגוני חברה אזרחית בחשד לקבלת תרומות מחוץ למדינה.

בימים אלו מתנהל בבית הדין האירופי לצדק הליך נגד הונגריה בגין הקמת המשרד להגנה על הריבונות.

חברי קואליציה משמיעים מעת לעת התבטאויות היוצרות דה־לגיטימציה לארגוני החברה האזרחית. בין היתר הם מנסים להטיל עליהם את האחריות לאירועי 7 באוקטובר, ולסמנם כבלתי נאמנים לחברה הישראלית.

הצעת חוק בתי המשפט (תיקון – שקיפות בארגונים נתמכים), התשפ"ג–2023

לפי ההצעה, עמותה שעיקר מימונה מגיע מ"ישות מדינית זרה" תחויב לציין עובדה זו בכל עתירה שתגיש לבג"ץ. נוסף על כך, בעתירות שבהן אחד הצדדים הוא גוף הממומן על ידי "ישות מדינית זרה" יועבר העתק מכתב העתירה למשרד החוץ.

סטטוס

בהכנה לקריאה ראשונה.

הצעת חוק העמותות (תיקון – תרומה מישות מדינית זרה), התשפ"ה–2024

לפי ההצעה, תרומה הניתנת לעמותה מישות מדינית זרה תהיה חייבת במס של 80% (למעט גופים המתוקצבים על ידי המדינה או שקיבלו פטור משר האוצר). עוד מוצע לקבוע איסור על בתי המשפט לדון בבקשות מגוף שרוב תרומותיו מגיעות ממדינות זרות.

סטטוס

בהכנה לקריאה ראשונה.

המדינה הפסיקה את ההתקשרות עם ארגונים אזרחיים, כגון פורום מיכל סלה.

המהלך: הפגיעה בחופש האקדמי בבתי הספר ובמערכת ההשכלה הגבוהה

הונגריה

התערבות בתכנים אקדמיים והגבלת חופש הביטוי באקדמיה

בשנת 2011 נחקק חוק ההשכלה הגבוהה הלאומית שצמצם את החופש האקדמי בהשוואה לחוקי השכלה גבוהה קודמים, בעיקר ביחס לחופש האקדמי של חוקרים באקדמיה.

ב-2018 שללה הממשלה את ההכרה בתוכניות ללימודי נשים ומגדר במדינה, ובכירים בממשל טענו כי המניע לצעד זה הוא אידאולוגי.

הממשלה השתלטה על תוכניות הלימודים בבתי הספר היסודיים והעלייסודיים, שהיו בעבר באחריות של הרשויות המקומיות, ובתי הספר הציבוריים הונחו לקדם "ערכי משפחה" וללבות את הרגש נגד מהגרים.

פולין

התערבות בתכנים אקדמיים והגבלת חופש הביטוי באקדמיה

בשנת 2018 נחקק איסור על ייחוס אחריות לשואה לפולין או לאומה הפולנית (שבצידו שלוש שנות מאסר). לחוק התלוותה גם דה-לגיטימציה לחברי סגל אקדמי החוקרים את השואה (וגם מקרים של מניעת קידומם). בעקבות לחץ בינלאומי בוטל האיסור הפלילי בחוק.

כמו כן, נעשה ניסיון, שלא צלח, לאסור על לימודי מגדר באוניברסיטאות.

חוק איסור העסקת עובדי הוראה ושליטת תקציב ממוסדות חינוך עקב הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ד-2024

החוק קובע כי שר החינוך, או גורם אחר שהוא הסמך, רשאי להורות על אי-העברת תקציבים למוסד חינוכי אם הוכח "להנחת דעתו" כי במוסד מתקיימים גילויי הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור או תמיכה בהם. כן נקבע כי מנכ"ל משרד החינוך רשאי לפטר עובד הוראה אם הוכח "להנחת דעתו" כי העובד עשה מעשה של הזדהות עם ארגון טרור בפומבי, פרסם קריאה ישירה לביצוע מעשה טרור או פרסם דברי שבח, עידוד או הזדהות עם מעשה טרור.

סעיף

החוק התקבל בכנסת.

הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון - פיטורי סגל אקדמי בשל הסתה או תמיכה בטרור והפחתת תקציב) —

הצעה המבקשת 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". כל זאת, בתנאי שהמוסד קיבל דיווח מרשויות המשמעת על ההליכים שהן נקטו, וכן קיבל את 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 בנסיבות האלה.

סעיף

בהכנה לקריאה ראשונה.

המהלך: הפוליטיזציה בהשכלה הגבוהה

הונגריה



שינויים מבניים ותקציביים

החוקה החדשה משנת 2011 הסמיכה את נשיא המדינה למנות בכירים באוניברסיטאות, כולל רקטורים, וכן נגידים בעלי סמכויות ביחס להתנהלות הכלכלית של המוסדות.

משנת 2021 החלה הממשלה להכפיף מוסדות להשכלה גבוהה ל"קרנות נאמנות ציבורית" שבשליטת גורמים פוליטיים החולשות על תקציבי ההשכלה הגבוהה.

השלטון גם כפה על אוניברסיטת "מרכז אירופה" (CEU) במדינה – שהקים הפילנתרופ ההונגרי ג'ורג' סורוס – לעזוב את הונגריה. בית הדין האירופי לצדק קבע כי בכך הפרה הונגריה את החוק האירופי.

פולין



הידוק הפיקוח

הוקמו מועצות אוניברסיטאיות שתפקידן לפקח על עבודת הרקטור ועל ההתנהלות התקציבית של המוסדות. המועצות מורכבות הן מאנשי אקדמיה, הן מאנשים שאינם מן האקדמיה.

ניסיונות לפוליטיזציה במל"ג

מתחילת כהונתו שר החינוך מנסה לשנות את הרכב המל"ג. רק בעת האחרונה הוא הודיע כי לא יאריך את כהונתו של יו"ר הוועדה לתכנון ולתקצוב (ות"ת) של המל"ג, שמינתה שרת החינוך הקודמת, בניגוד למקובל זה עשורים (בסופו של דבר הוא האריך את כהונתו עד סוף שנת הלימודים הקרובה).

נוסף על כך, המל"ג מתפקדת כיום ללא סגן יו"ר, לאחר ששר החינוך נכשל בניסיונו למנות לתפקיד מועמד מטעמו ולא מינה נציג אחר.

המהלך: הרחבת ההגבלות על חופש הביטוי

הונגריה



הרחבת עבירות ביטוי

בשנת 2014 נקבע בחוק כי אפשר לקבל פיצוי כספי בגין מעשה של לשון הרע גם ללא הוכחת נזק. כמו כן, בתקופת הקורונה נוספה עבירה של "הפצת מידע שקרי", שבצידה מאסר של עד חמש שנים. בעקבות זאת נחקרו והועמדו לדין אזרחים שהתבטאו ברשתות נגד מדיניות הממשלה להתמודדות עם מגפת הקורונה.

פולין



הרחבת עבירות ביטוי

בשנת 2018 נאסר בחוק (שעודנו בתוקף) להתבטא באופן המייחס לפולין אחריות לפשעים שנעשו בתקופת השואה. נעשה שימוש בחקיקה פלילית קיימת (גם נגד עיתונאים ואנשי אקדמיה) כדי להגיש תביעות נגד מי שמותחים ביקורת על השלטון או על הכנסייה.

המהלך: פגיעה בחופש ההפגנה

תיקוני חוקה להגבלת הפגנות

בשנת 2013 התקבל תיקון לחוקה שקבע כי אי אפשר לעשות שימוש בחופש הביטוי כדי לפגוע בכבוד האדם של אחרים או ב"כבוד האומה ההונגרית". התיקון פורש כך שהוא מאפשר למנוע מראש הפגנה אם יש חשש שהיא תפגע ב"כבוד האומה ההונגרית".

ב־2018 התקבל תיקון נוסף לחוקה, ולפיו יש לכבד את זכותם של אנשים לפרטיות בביתם. על פי הפרשנות שניתנה לתיקון זה הוא מגביל הפגנות מול בתיהם של נבחרי ציבור.

באותה השנה נחקק חוק המחמיר את מדיניות רישוי ההפגנות, ומרחיב את האפשרות למנוע אותן מראש.

הגבלת הפגנות נגד השלטונות או הכנסייה

ב־2016 תוקן חוק ההפגנות וקבע סוג חדש של אירועים הזוכים לעדיפות מוחלטת על פני אירועים אחרים: "אירועים מחזוריים". אירועים אלו הם בפועל אירועים ביוזמת הכנסייה או השלטונות. עוד נקבע כי ההחלטה על הסיווג המדויק של אירועים מחזוריים נתונה לגורמים פוליטיים. תיקון זה הקשה על קיום הפגנות במועדים רבים לאורך השנה, ועל קיום הפגנות נגד.

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

תיקון האוסר על צריכה שיטתית ומתמשכת של פרסומי הסתה לטרור בנסיבות המעידות על הזדהות עם ארגון טרור. התיקון לא תרם למאבק בטרור אך הוביל למצב תקדימי שבו צריכה בלבד של פרסומים נחשבת עבירה, גם ללא כל פרסום אקטיבי או מעשה פומבי אחר של הזדהות.

סעיף

החוק התקבל בכנסת.

הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 11) (עבירת הסתה לטרור), התשפ"ד-2024

הצעה להקל את המבחן ההסתברותי, כך שבמקום להוכיח כי יש "אפשרות ממשית" שהפרסום המסית יביא לביצוע מעשה טרור, יהיה אפשר להסתפק בהוכחת "אפשרות סבירה" לכך. נוסף על כך, כאמור לעיל, מוצע להסמיך את המשטרה לפתוח בחקירה בחשד להסתה לטרור ללא אישור של פרקליטות המדינה, כמקובל כיום.

סעיף

בהכנה לקריאה שנייה ושלישית.

מפרוץ המלחמה נפתחו חקירות רבות בגין פרסומים ברשתות החברתיות, לעיתים מתוך הפרת הנהלים, ובמקרים ספורים אף התלווה לכך מעצר משפיל ומבזה.

הצעת חוק פקודת המשטרה (התקהלות בלתי חוקית מול ביתו של איש ציבור), התשפ"ג-2023

הצעה לקבוע כי התקהלות במרחק הקטן מ-230 מטרים מביתו הפרטי של איש ציבור תוגדר התקהלות בלתי חוקית.

סעיף

הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם.

צמצום הזכות להפגין

מפרוץ המלחמה צמצמה המשטרה את הזכות להפגין בכמה דרכים: סירבה לאשר הפגנות מטעמים פוליטיים ופיזרה אחרות בכוח, גם כאשר על פניו לא הייתה לכך הצדקה חוקית; החרימה שלטים בעלי אופי פוליטי וכן ציוד להפגנות, בניגוד לחוק; ביצעה מעצרים נרחבים של מפגינים שרובם הסתיימו בלי הגשת כתב אישום; עיכבה לחקירה מנהיגי ציבור וחברי כנסת לשעבר מהחברה הערבית ללא עילה בחוק.

המהלך: אלימות משטרתית נגד מפגינים

הונגריה



פולין



שימוש באלימות נגד מפגינים וחברי אופוזיציה

ישנם תיעודים רבים של אלימות משטרתית בהפגנות – גם כלפי חברי פרלמנט מהאופוזיציה – וכן של שימוש באמצעים לפיזור הפגנות.

שימוש באלימות כלפי מפגינים, עיתונאים וחברי אופוזיציה

המשטרה הפעילה אלימות חריגה נגד מפגינים – גם נגד עיתונאים וגם נגד חברי פרלמנט הזוכים לחסינות ממעצר – ואף עשתה שימוש בכוחות מיוחדים (כולל יחידות לוחמה בטרור) בהפגנות.

המהלך: הגבלות על חופש היצירה

רפורמה בתקצוב של מוסדות תרבות ואיסור על הצגת "נטיות מיניות מגוונות"

חוק משנת 2019 ערך רפורמה בתקצוב ובניהול של מוסדות תרבות במדינה. בין היתר, נערכה רפורמה בשוק הקולנוע ונקבע כי תקציבים יחולקו על פי "תחזית הכנסות, ערכים תרבותיים ומגמות בדעת הקהל". דיווחים מהשטח העלו כי השינוי אכן הוביל להשתקה של קולות ביקורתיים בקולנוע.

ביוני 2021 אימץ הפרלמנט ההונגרי חוק "להגנת הילדים", שאסר להציג תוכן בנושא "זהויות מגדריות ונטיות מיניות מגוונות" בעיתונות ובטלוויזיה, ובמיוחד נאסרה הפצת תוכן המציג "סטייה מהגדרה עצמית התואמת למין בלידה, שינוי מין או הומוסקסואליות" לאנשים מתחת לגיל 18.

פוליטיזציה של מוסדות תרבות

ב־2016 פוטרו 13 מתוך 24 מנהלים של מוסדות תרבות לאומיים והוצבו במקומם מנהלים המקורבים למפלגת השלטון.

שר התרבות לא האריך את כהונת מנכ"ל המוזאון לתולדות יהודי פולין, בשל סירובו לשתף פעולה עם חוק שאסר לייחס לפולין אחריות לשואה. השר גם מינה מקורב למועצת מוזאון אושוויץ־בירקנא, והביא להתפטרות של שלישי מחברי המועצה מאחר שהביעו חשש לפוליטיזציה של המוסד.

נוסף על כך, צומצמה התפוצה של סרטים שאינם נוחים לשלטון. לדוגמה, תחנת הטלוויזיה הציבורית הסירה סרטים שלא תאמו את האידאולוגיה של מפלגת השלטון; הממשלה הפולנית חייבה בתי קולנוע המציגים סרט המתאר התעללות במהגרים בגבול פולין לשדר אזהרה שיש בו "אי־אמיתות ועיוותים".

שימוש באלימות כלפי מפגנים, עיתונאים וחברי אופוזיציה

בשנה האחרונה הפעילה המשטרה אלימות חריגה נגד מפגנים – ובהם חטופים ששוחררו ובני משפחותיהם, ח"כים, עיתונאים ורופאים בתפקיד, והשתמשה באמצעים לפיזור הפגנות אגב חריגה מהנהלים. האלימות המשטרתית הובילה לכמה הליכים משפטיים נגד שוטרים.

טיוטה שפרסם משרד התרבות והספורט בעניין "מבחנים לחלוקת כספי תמיכות למוסדות העוסקים בתחום הקולנוע"

מהלך לעריכת רפורמה במודל התמיכה בתחום היצירה הקולנועית, כדי שתינתן עדיפות לעשייה קולנועית בתחום העלילתי-מסחרי, התואם לטעמים פופולריים, ומתוך הסתמכות על מדד של מכירת כרטיסים. המהלך יקטין את התמיכה הממשלתית בקולנוע דוקומנטרי-ביקורתי ויפגע ביכולת להמשיך ליצור בתחום.

הרחבת הצנזורה על סרטים

הפעלה של סמכות המועצה לביקורת סרטים מכוח פקודת סרטי הראינוע (1927) לאשר הקרנה של סרטים, ובניגוד לנוהל ארוך שנים שלפיו המועצה אינה בוחנת הקרנות חד-פעמיות של סרטים.

בחירת שלילת תקציב ממוסדות תרבות

שר התרבות ביקש לבחון שלילה של תקציב מסינמטק תל אביב בגין הקרנת הסרט "לוד" במסגרת פסטיבל, וכן ביקש לשלול תקציבים מלהקת המחול בת שבע בעקבות קטע במופע שבו הונפו דגלי פלסטין לצד עשרות דגלי מדינות נוספות.

המהלך: פגיעה בשוויון המגדרי

הונגריה



היעדר ייצוג והחלשת מוסדות לקידום נשים

כיום אין בממשלת הונגריה שרות.

נוסף על כך, הממשלה קידמה שינויים ארגוניים שהובילו להכפפת היחידה לשוויון מגדרי למחלקה לענייני משפחה. הכפפה זו הביאה לקידום מדיניות השמה דגש על ערכי משפחה מסורתיים המעלים על נס את תפקיד האישה בניהול משק הבית.

הגבלות על הפסקת היריון

בחוקה החדשה (2011) נקבע שחיי העובר זכאים להגנה מרגע ההתעברות; ב־2012 נאסר על שימוש בגלולות להפסקת היריון; וב־2022 פורסם צו המתנה את הזכות להפסקת היריון בכך שהאישה תשמע את פעימות הלב של העובר.

פולין



היעדר ייצוג והחלשת מוסדות לקידום נשים

עם עלייתה לשלטון של מפלגת "חוק וצדק", שונה שמו של משרד העבודה והמדיניות החברתית למשרד לענייני משפחה, עבודה ומדיניות חברתית. המשרד התמקד בקידום מדיניות השמה דגש על ערכי משפחה מסורתיים (כולל תוכנית דגל של הממשלה – "משפחה +500", המעניקה קצבאות ילדים חודשיות, ונטען שהיא משמרת תפיסות מגדריות מסורתיות ואינה מסייעת לצמצם את הפערים המגדריים בחברה).

הגבלות על הפסקת היריון

בשלהי 2020 פסל בית הדין לחוקה את העילה המתירה לבצע הפלה בשל סיכון רפואי חמור ובלתי הפיך לעובר. מאז הוגברה האכיפה ובוצעו פשיטות משטרתיות, מעצרים והעמדות לדין של גורמים שנחשדו בסיוע לביצוע הפלות.

השלטון החדש ניסה בעת האחרונה להעביר חוק שיקל על עריכת הפלות בפולין, אך הוא לא הצליח להשיג את הרוב הדרוש לכך בפרלמנט. כפתרון ביניים פורסמו הנחיות של שר הבריאות, ולפיהן בתי חולים יכולים לבצע הפלה על בסיס המלצה של קרדיולוג, אנדוקרינולוג או פסיכיאטר, והרופאים המבצעים לא יועמדו לדין בשל כך.

הצעת חוק שיפוט בתי דין דתיים (בוררות), התשפ"ג-2023

הצעה למתן סמכות לבתי הדין הדתיים להכריע בסכסוכים באמצעות בוררות בעניינים אזרחיים, ככל שהצדדים הנוגעים בדבר הביעו את הסכמתם לכך בכתב, ובתנאי שאחד הצדדים הנוגע בדבר הוא בן דתו של בית הדין.

מעבר לפגיעה באחדות המשפט ובשלטון החוק, ופגיעה באוכלוסיות מוחלשות העלולות לפנות להליך זה בשל לחץ קהילתי ללא הסכמה כנה, הצעת החוק עלולה להוביל לפגיעה של ממש בזכויות נשים, שכן הדין בבתי הדין הדתיים מקפח במקרים רבים זכויות נשים.

בהכנה לקריאה ראשונה.

הצעת חוק זכויות הסטודנט (תיקון – מסלולי לימוד נפרדים), התשפ"ד-2024

הצעה לביסוס "זכות להפרדה מגדרית" ולביטול האיסור על הפליה מחמת מין במוסדות להשכלה גבוהה.

בהכנה לקריאה ראשונה.

ירידה דרמטית בייצוג נשים בממשלה ובמשרדי ממשלה

באופן חסר תקדים, כיום אין נשים מנכ"ליות במשרדי הממשלה בישראל.

עתירה לבג"ץ על הפרת החובה לייצוג הולם של נשים בתפקידים בכירים בשירות המדינה.

העתירה התקבלה ונקבע כי על הממשלה לקבוע בתוך שישה חודשים הנחיות ליישום עקרון הייצוג ההולם בתפקידים בכירים בשירות הציבורי.

הצעת חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים (תיקון – פגיעה באמונה דתית), התשפ"ב-2022

הצעה להתיר לנותני שירות לסרב לספק שירות, אם הדבר נעשה לשם מניעת פגיעה באמונה דתית. בפועל, ייתכן כי יינתן בכך הכשר חוקי לצוות רפואי להימנע מהענקת שירותים רפואיים מטעמי פגיעה באמונה דתית (לדוגמה, טיפול להפסקת היריון).

הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם.

המהלך: פגיעה בלהט"ב+

הונגריה



פולין



תיקונים חוקתיים

בחוקה החדשה (2011) הוגדרו נישואים במפורש כאיחוד בין גבר לאישה, הגדרה שאינה מכירה בנישואים חד-מיניים.

לאחר מכן הוגבל מוסד האימוץ לזוגות נשואים (זוגות אחרים המעוניינים לאמץ נדרשים להליך בירוקרטי מכביד). הגבלה זו עוגנה קודם כול בחוק רגיל ולאחר מכן בחוקה.

תיקוני חקיקה

בשנת 2021 נאסר בחוק להפיץ בתקשורת תוכן בנושא "זהות מגדרית ונטיות מיניות", ובמיוחד נאסר להפיץ תוכן על "סטייה מהגדרה עצמית התואמת למין בלידה, שינוי מין או הומוסקסואליות" לקטינים. כך הפך תוכן להט"בי לתוכן למבוגרים בלבד.

צעדים ברמת השלטון המקומי

בשנים 2019-2020 הכריזו כמאה רשויות מקומיות על עצמן "אזורים נקיים מאידאולוגיה להט"בית" או חתמו על "הצהרת המשפחה" נגד נישואים חד-מיניים, שנועדה, בין היתר, "להגן על ילדים משחיתות מוסרית".

חקירה של האיחוד האירופי בנושא גרמה לכמה מהרשויות לחזור בהן, אך רבות אחרות טרם שינו את החלטתן. בתי המשפט במדינה קבעו כי חלק מההכרזות בטלות מכיוון שהן סותרות את החוקה ומפלות להט"ב.

צעדים במערכת החינוך

נאסרה כניסת ארגונים להט"בים לבתי הספר. כמו כן, הממונה על זכויות הילד הורה לפתוח בחקירה נגד עובדי חינוך תומכי הקהילה בחשד לפדופיליה.

הצעת חוק התאמת טפסים ממשלתיים (פרטי הורים), התשפ"ג-2022

הצעה ולפיה בטופס של רשות ציבורית שנדרש לציין בו את שמות ההורים, יופיעו המונחים "שם האב" ו"שם האם" (ולא נוסח ניטרלי יותר, כגון "הורה 1" ו"הורה 2").

הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם.

סומם

הצעת חוק זכויות התלמיד (תיקון - מניעת פגיעה בתלמיד עקב פעילות המתקיימת במוסד חינוך בניגוד לטובת הילד ורצון ההורים), התשפ"ג-2023

הצעה לאסור על מוסד חינוכי שבו לומדים ילדים עד גיל 13 לקיים פעילות שעניינה נטייה מינית או זהות מגדרית, ולאפשר פעילות כזאת במוסדות חינוכיים שבו לומדים ילדים בגילים 14-17, רק בתנאים מחמירים (לדוגמה, אישור של 3/4 מההורים והסכמה של התלמידים).

הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם.

סומם



סיכום תמונות הנסיגה הדמוקרטית

[25] להרחבה על מכלול יוזמות החקיקה הפוגעות בדמוקרטיה הישראלית, ראו **דמוניטור** – מאגר נתונים המנטר את הנסיגה הדמוקרטית בישראל, שפיתח המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בשנה האחרונה, דווקא בצל המלחמה, חזרה הקואליציה לקדם את המהלכים להחלשת הדמוקרטיה – במהירות, בהרחבה ובאגרסיביות. לא מדובר רק בשלב הראשון של מה שכוונה "הרפורמה המשפטית", שהוקדש לתקיפה רבתי של מערכת המשפט, אלא בחודשים האחרונים נדמה שהושק שלב שני של המתקפה על הדמוקרטיה, שבו הקואליציה פועלת בכמה זירות להחליש את כללי המשחק הדמוקרטיים. שלב זה מתאפיין בקידום מהלכים לפגיעה באופוזיציה הפרלמנטרית ולהגבלת הזכות לבחור ולהיבחר; בפגיעה בעצמאות ובאי-התלות של מערכת המשפט; בשחיקת העצמאות והמקצועיות של גופי ביטחון ואכיפת חוק, השירות הציבורי ואיגודים מקצועיים, מתוך פוליטיזציה של הליכי מינוי של תפקידי מפתח בשירות הציבורי; ובניסיון להשתלט על שוק התקשורת ועל מוסדות ההשכלה הגבוהה כדי להשתיק כל ביקורת על השלטון; לצד העמקת הפגיעה ביעוץ המשפטי לממשלה, בדגש על מקרים חוזרים ונשנים של התעלמות מחוות דעתו. בה בעת, הקואליציה אף קידמה – ועדיין מקדמת – מהלכים לפגיעה בזכויות יסוד דמוקרטיות, עם הרחבת ההגבלות על חופש הביטוי והזכות להפגין, וכן מהלכים לפגיעה בשוויון ובכבוד של אוכלוסיות מיעוט.

יודגש כי בסקירה זו מוזכר חלק מסוים בלבד מתוך צבר המהלכים שמקדמת הקואליציה הנוכחית להחלשת הדמוקרטיה בישראל. במסמך זה לא ביקשנו להציע ניתוח כמותי של היקף מהלכים אלה, אלא לחלץ מתוכם את הפרקטיקות והמתודות המהדהדות מהלכים שנעשו בהונגריה ובפולין באקלים פוליטי דומה.²⁵ המחקר ההשוואתי שהוצג בסקירה מסייע "לחבר את הנקודות" בין צבר ההצעות הרב שהקואליציה מקדמת. התמונה המתגלה מהשוואת מהלכי הקואליציה בישראל למהלכים שהתרחשו בהונגריה ובפולין מעידה שהמהלכים להחלשת הדמוקרטיה בישראל הולכים ומתרחבים וכוללים גם שינוי של כללי המשחק הדמוקרטיים.



מקורות עיקריים

1. עודד רון בשיתוף מרדכי קרמניצר ויובל שני **דמוקרטיה במשבר** (דוח מחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020).
2. סוזי נבות, מרדכי קרמניצר, גיא לוריא, עמיר פוקס וספיר פז **התיקון לביטול עילת אי-הסבירות: התמונה הכוללת - דיון משווה על דמוקרטיה בנסיגה** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023).
3. מרדכי קרמניצר, עמיר פוקס ונדב דגן "הצעת החוק שמנסה למנוע מערבים להתמודד לכנסת" **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה** (27.10.2024).
4. גיא לוריא "מתווה לוין-סער: מהפכת הפוליטיזציה בבחירת השופטים" **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה** (13.1.2025).
5. ענת טהון אשכנזי וספיר פז, "הרחבת ההפרדה המגדרית באקדמיה" **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה** (30.1.2025).
6. סקירות עיתיות בדבר הנסיגה הדמוקרטית בישראל **באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**: ענת טהון אשכנזי ודפני בנניסטי "תהליכי החלשת הדמוקרטיה: תמונת מצב בתום מושב החורף של הכנסת, אפריל 2024 – סקירה מספר 1" (9.4.2024); ענת טהון אשכנזי ודפני בנניסטי "כך נראית 'הרפורמה השקטה': תהליכי החלשת הדמוקרטיה נמשכים – סקירה מספר 2: 30.5.2024-10.4.2024" (6.6.2024); ענת טהון אשכנזי ודפני בנניסטי "היוזמות של הקואליציה להחלשת הדמוקרטיה: 'הרפורמה הלא שקטה' – סקירה מספר 3: 11.8.2024-1.6.2024" (13.8.2024); ענת טהון אשכנזי ודפני בנניסטי "גם בפגרת הכנסת, נמשכות הפגיעות במערכת המשפט, בשומרי הסף והפוליטיזציה במערכת החינוך ובמשטרה – סקירה מספר 4: 16.9.2024-12.8.2024" (19.9.2024); ענת טהון אשכנזי ודפני בנניסטי "במלאת שנה לפרוץ מלחמת 'חרבות ברזל' ולקראת מושב החורף של הכנסת: סקירה על אודות המהלכים להחלשת הדמוקרטיה הישראלית – סקירה מספר 5" (27.10.2024); ענת טהון אשכנזי ודפני בנניסטי "מושב החורף נפתח בסערה של צעדים לקידום מואץ של המהלכים להחלשת הדמוקרטיה – סקירה מספר 6: 27.10.2024-27.11.2024" (28.11.2024); ענת טהון אשכנזי ודפני בנניסטי "הקואליציה מקדמת באופן פומבי ובולט מהלכים לפגיעה בדמוקרטיה ולהחלשת שומרי הסף – סקירה מספר 7: 5.1.2025-28.11.2024" (14.1.2025).

7. LAURA GAMBOA, *RESISTING BACKSLIDING: OPPOSITION STRATEGIES AGAINST THE EROSION OF DEMOCRACY*, 22 (Cambridge University Press, 2022).
8. WOJCIECH SADURSKI, *POLAND'S CONSTITUTIONAL BREAKDOWN* (Oxford University Press, 2019).
9. *Baka v. Hungary*, App. No. 20261/12, 2016 Eur. Ct. H.R..
10. Wojciech Sadurski, *How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding*, REVISTA FORMUL JUDECAORILOR (2018).
11. Anna Sledzinska Simon, *The Rise and Fall of Judicial Self-Government in Poland: On Judicial Reform Reversing Democratic Transition*, 19(7) GERM. L. J. 1839 (2018).
12. Jan Hinrik Meyer-Sahling & Fanni Toth, *Governing Illiberal Democracies: Democratic Backsliding and the Political Appointment of Top Officials in Hungary*, 13(2) NISPACEE J. PUB. ADMIN. POL'Y (2020).
13. Michael Bernhard, *Democratic Backsliding in Poland and Hungary*, 80(3) SLAVIC REV. 585 (2021).
14. Kim Lane Scheppele, *How Viktor Orbán Wins*, 33(3) J. DEMOCRACY 45 (2022).
15. Karolina Kremens & Wojciech Jasinski, *The Prosecution Service in the Polish Legal System*, 62(1) DPCE (2024).
16. Kim Lane Scheppele, *Blinded By Legality: The Venice Commission's Change of Heart on Restoring the Rule of Law in Poland*, VERFBLOG (23.12.2024).
17. Theodoros Benakis, *Roma Rights Organisation Accuses Hungary of Racist Policy and Calls for Boycotting the Hungarian EU Presidency*, EUROPEAN INTEREST (20.5.2024).
18. Thomas Wahl, *Hungary: Rule-of Law Developments in the First Half of 2024*, EUCRIM (July, 2024).
19. Human Rights Watch, *World Report 2024 - Hungary: Events Of 2023*.
20. Human Rights Watch, *World Report 2024 - Poland: Events Of 2023*.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

עו"ד דפני בנבניסטי

חוקרת במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה.

עו"ד ספיר פז

עוזרת מחקר במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה.

מרץ 2025

