



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

תהליכי החלשת הדמוקרטיה:
תמונת מצב לציון סיום מושב החורף
של הכנסת

עו"ד ענת טהון אשכנזי ועו"ד דפני בנבניסטי

אפריל 2024

עיקרי הדברים

מסמך זה נועד להראות את הדרכים והאמצעים בהם הממשלה והקואליציה מקדמות את תהליכי החלשת הדמוקרטיה גם לאחר פרוץ המלחמה ב־7 באוקטובר, חרף טענות של חברים בקואליציה לפיהן הדבר ירד מהפרק. המסמך מפרט את היוזמות השונות בהן נוקטת הממשלה.

המסמך יתמקד בדוגמאות מהתחומים הבאים:

- **החלשת עצמאות מערכת המשפט** באמצעות השתלטות דה־פקטו על הליך מינוי השופטים, תוך ניסיון מתמשך לערער את הלגיטימיות של מערכת המשפט ולהרתיע שופטים מלמלא את תפקידם;
 - **התנהלות הממשלה המפגינה** זלזול בשלטון החוק ומערערת את מעמדם של גורמי המקצוע;
 - **מינויים, פיטורים ועזיבות של שומרי סף** ובכירים בשירות הציבורי בחודשים האחרונים;
 - **התקציב לשנת 2024** שכלל פגיעה בלתי מידתית בחברה הערבית ואישור של תקציבים קואליציוניים בהיקף גדול;
 - **פוליטיזציה של מערכת החינוך**, ההשכלה הגבוהה והאקדמיה;
 - **חשש גובר לפוליטיזציה בהפעלת הכוח**, בדגש על המדיניות האגרסיבית שבה נוקטת המשטרה כלפי הפגנות, לצד מדיניות חלוקת הנשק שקודמה ללא הליך מקצועי מספק ובהיעדר הסמכה מספקת;
 - **הצרה שיטתית של חופש הביטוי בחסות המלחמה**;
 - **החלשת התקשורת ופגיעה בחופש העיתונאי**, בדרך של הפעלת לחצים מצד השלטון להימנע מפרסום ידיעות ללא הצדקה ביטחונית ואיום בסנקציות פליליות על כתבים ומערכות תקשורת, לצד קידום הצעות חוק שעשויות להיטיב עם מקורבים לשלטון ולפגוע בעצמאות תאגיד השידור הציבורי.
- ראשית כול נציג בלוח להלן תמונת מצב לציון סיום מושב החורף של הכנסת (אפריל 2024).

תמונת מצב לציון סיום מושב החורף של הכנסת (אפריל 2024)

נושא	תהליך	מרכיבי היוזמה
פגיעה בעצמאות מערכת המשפט	השתלטות על הוועדה לבחירת שופטים	אי-מינוי נשיא קבוע לבית המשפט העליון, תוך הפרת עקרון הסניוריטי.
		הימנעות מקיום דיונים בוועדה לבחירת שופטים על מועמדים שאינם מקובלים על הקואליציה.
		ניסיון לפוליטיזציה של הוועדה המייעצת לבחינת אפשרויות קידום שופטי שלום, בדרך של החדרת גורם פוליטי לוועדה המקצועית.
התנהלות ממשלתית הפוגעת בשלטון החוק	ניסיון להשתלט על הליך מינוי נציב תלונות הציבור על השופטים	קריאות לשינוי דרך מינוי נציב תלונות הציבור על השופטים לצד קיום דיון החוקה, חוק ומשפט בנושא "התנהלות נציב תלונות הציבור על השופטים".
		הנחת הצעת חוק שתאפשר לקואליציה (שר המשפטים באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט) למנות את הנציב.
התנהלות הפוגעת בשלטון החוק	ערעור על סמכויות הייעוץ המשפטי לממשלה	בתגובה לאזהרת הייעוץ המשפטי לממשלה כי הממשלה אינה מקבלת החלטות באופן תקין, מזכיר הממשלה דחה את הביקורת ואת מעמד חוות הדעת המחייבת של הייעוץ המשפטי ביחס להליך קבלת החלטות ממשלה.
		הממשלה המשיכה להתקין תקנות לשעת חירום, גם לאחר שהייעוץ המשפטי לממשלה הבהיר כי ביכולתה לעשות זאת רק במקרים חריגים.
התנהלות שרים הפוגעת בשלטון החוק		השר לביטחון לאומי הגיע למשרדי מח"ש כדי לתמוך בשוטר מג"ב שנחקר, והטיח שם ביקורת פומבית על מח"ש. היועמ"שית ופרקליט המדינה הבהירו כי כל התערבות בחקירה מפרה את החוק ופוגעת בשלטון החוק.
התעלמות מעמדת גורמי המקצוע		הייעוץ המשפטי בכנסת יצא נגד צבר ההצעות לשינוי חוק המאבק בטרור אשר עלולות "לעורר קשיים במישור החוקתי", אך ההצעות ממשיכות להתקדם.
פיטורים ועזיבות של שומרי סף ובכירים בשירות הציבורי	פיטורים ועזיבות של בכירים בשירות הציבורי שלא "מתיישרים" עם מדיניות הממשלה	לדוגמא: נציבת השב"ס שטענה כי השר לביטחון לאומי "רצה מישהו מטעמי בכיסא נציב שירות בתי הסוהר; יו"ר דירקטוריון דואר ישראל שהודח ע"י שר התקשורת והשר לשיתוף פעולה אזורי, במהלך שבוטל ע"י בג"ץ; מנכ"לית רשות החברות הממשלתיות; התפטרויות רבות במשרד לביטחון לאומי.
		לדוגמא: נשיא בית המשפט העליון ושני שופטים לבית המשפט העליון; מנכ"ל קבוע למוסד לביטחון לאומי; יועץ משפטי לנציבות שירות המדינה.
		כיום באופן קיצוני לא מכהנות מנכ"ליות במשרדים ממשלתיים. בנוסף, גורמים בכירים רבים שעזבו לאחרונה את השירות הציבורי הן נשים, ותחתן מונו גברים.

נושא	תהליך	מרכיבי היוזמה
תקציב המדינה לשנים 2023-2024	קיצוץ תקציבי נרחב ולא מידתי לתוכניות החומש לחיזוק החברה הערבית	הממשלה קיצצה 15% מהתוכניות התקציביות הייעודיות לחברה הערבית (בהשוואה לקיצוץ רוחבי ממוצע של 3% ביתר משרדי הממשלה). ההחלטה התקבלה ללא נימוקים וללא שיתוף מנהיגי החברה הערבית וגופים מקצועיים.
	אישור משמעותי של כספים קואליציוניים	בתקציב המדינה אושר שימוש רחב היקף בכספים קואליציוניים המיועדים למטרות פוליטיות מובהקות, תוך עקיפת הצורך לקבל את אישור הכנסת לכך.
	אישור התקציב בהליך לא תקין	התקציב לא הוגש בזמן לאישור הכנסת ואושר באיחור ניכר, שנבע מהרצון להבטיח את העברת הכספים הקואליציוניים.
פוליטיזציה של החינוך והמחקר	פוליטיזציה של מערכת החינוך	קידום הצעת חוק המבקשת לאפשר פיטורי מורים ושליחת תקציבים אם שר החינוך החליט כי במוסד מתאפשרים גילויי הזדהות עם טרור. ההצעה אף כוללת מתן הסמכה לשב"כ להיות מעורב בנושאי חינוך, ואישורה בכנסת עלול לקדם משטר מאיים של השתקה ופוליטיזציה במערכת החינוך.
	החלשת המחקר והמדע בישראל	משרד החינוך הפיץ את התקנות שיאפשרו להחיל את רפורמת "אופק חדש" בחינוך החרדי, מבלי שהסתיים המו"מ בנושא ותוך התעלמות מהערות גורמי המקצוע.
פוליטיזציה בהפעלת הכוח	הגבלת הזכות להפגין	מהלך של שר החינוך לביטול פרס ישראל בתחומי המחקר והמדע, תוך התעלמות מעמדתם של רוב גורמי המקצוע. המהלך נזנח בעקבות עתירה שהוגשה לבג"ץ.
	מדיניות חלוקת רישיונות לנשק	פגיעה בליבת המחקר והמדע בישראל בדרך של קיצוצים נרחבים בתקציבי מוסדות ההשכלה הגבוהה ובתקציב מכון וולקני למחקר חקלאי, לצד כוונה לקצץ בתקציב יחידת המדענים הראשיים במשרדי הממשלה.
מדיניות חלוקת רישיונות לנשק	הגבלת הזכות להפגין	המשטרה מצרה את הזכות להפגין בדרך של אי-אישור הפגנות או פיזורן; עיכוב לחקירה של מנהיגי ציבור ערבים לצד בחינת האפשרות לפתוח בחקירה נגד ח"כ לזימי בשל השתתפותה בהפגנה; עצירת מפגינים רבים, לעתים תוך שימוש באלימות קשה.
	רישיונות לנשק	קידום בכנסת של הצעת חוק המבקשת להחמיר מאוד את תנאי השחרור בערובה שקציני משטרה מוסמכים להטיל על חשודים. קיים חשש כי החוק, אם יעבור, יופעל גם כנגד מפגינים שיעצרו על ידי המשטרה.
מדיניות חלוקת רישיונות לנשק	רישיונות לנשק	שינוי מהיר של תקנות כלי הירייה, כדי להקל את תנאי הסף לקבל רישיון לנשק. זאת, ללא דיון מעמיק ומבלי שנערכה עבודת מטה מסודרת.
	רישיונות לנשק	חשד לאישור אלפי בקשות לקבלת רישיון לנשק ללא סמכות חוקית.

נושא	תהליך	מרכיבי היוזמה
הצרת חופש הביטוי בחסות המלחמה	פגיעה בחופש הביטוי הפוליטי ע"י ניסיון להדיח ח"כ מכהן	ניסיון להדיח את ח"כ עופר כסיף (חד"ש) מהכנסת, למרות שהייעוץ המשפטי בממשלה ובכנסת הבהירו כי לא גובשה עילה להדחתו.
		אישור חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה, המאפשר להפסיק שידורים של ערוץ זר, לסגור את משרדיו ולהורות על הסרת אתר האינטרנט של הערוץ. החוק עלול לאפשר לעשות שימוש פוליטי בכלי הדקונומי של סגירת כלי תקשורת בישראל.
		אישור תיקון חסר תקדים ברמה העולמית לחוק המאבק בטרור, שאוסר על צריכת פרסומי טרור "בנסיבות שמעידות על הזדהות עם ארגון הטרור".
		הצעות שונות לתיקון חוק המאבק בטרור, באופן שפוגע בחופש הביטוי ותוך התעלמות מהאיזונים העדינים הקיימים כיום בחוק.
החלשת כוחה של התקשורת ופגיעה בזכות הציבור לדעת	חשד לשימוש פוליטי בצנזורה הצבאית	חשש להפעלת לחצים פוליטיים על הצנזור הצבאי למנוע פרסומים בתקשורת ללא הצדקה ביטחונית.
		פרסומים על ניסיון לקדם חוק שיגביל את שיקול הדעת של הצנזורה הצבאית בעת מלחמה ויחייבה לאסור פרסומים באופן נרחב יותר.
		חשד לאפליה בהפעלת סמכויות הצנזורה כלפי עיתונאים וכלי תקשורת, ועל הטלת צנזורה ללא סיבה מספקת.
הגבלת החופש העיתונאי בחסות המלחמה	חקיקה המצרה את חופש העיתונות	דיווחים כי לשכת ראש הממשלה דרשה מהיועמ"שית להזהיר כתבים כי מי שיפרסם ציטוטים מהקבינט המדיני-ביטחוני יועמד לדין פלילי.
		חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה, שמאפשר לסגור ערוצים זרים, עלול לאיים על התקשורת החופשית.
		הצעת חוק המיטיבה עם בעלי רישיון ערוץ זעיר (כדוגמת ערוץ 14), ומגבילה את התעריף שתאגיד השידור הציבורי יכול לגבות בעבור שימוש בתכניו. רב החשש כי הצעת החוק משקפת הסדר פרסונלי שנועד להיטיב עם מקורבים לשלטון ולהחליש את התקשורת החופשית בישראל.
		הצעת חוק לייסוד מעין חובת שימוע לראשי התאגיד בפני ועדת הכלכלה של הכנסת. מנגנון שימוע כזה עלול להגביר את המעורבות הפוליטית בשידור הציבורי ולפגוע בחופש העיתונאי לבקר את השלטון.

הקדמה: תהליכי החלשת הדמוקרטיה "מודל 2024"

במסמך זה נמחיש את הטענה לפיה תהליכי החלשת הדמוקרטיה שבאו לידי ביטוי בקווי היסוד להקמתה, בהסכמים הקואליציוניים וביוזמות מדיניות והצעות חקיקה שהניחה על שולחן הכנסת – שרירים וקיימים. הם רק באים לידי ביטוי באופנים שונים, מאז פרוץ המלחמה ב־7 באוקטובר.

כזכור, את רוב רובה של שנת 2023 (עד ה־7 באוקטובר) הקדישה הקואליציה לקידום מהלכים שמטרתם לפגוע באיזונים והבלמים בשיטה הדמוקרטית הישראלית, תוך ריכוז כוח הולך וגדל בידי הרשות המבצעת, בצד השפעה הולכת ונרחבת של שיקולים פוליטיים בהכרעות של הדרג המקצועי בשירות המדינה, על פני שיקולים מקצועיים המשרתים את כלל הציבור. לאחר הטבח הרצחני ב־7 באוקטובר ופרוץ המלחמה בעקבותיו, גורמים שונים בקואליציה טענו כי "הציבור רוצה פוליטיקה אחרת" וכי המהלכים ירדו מהפרק.¹ ניתן גם היה להניח כי פסיקתו של בג"ץ בעניין הסבירות² – בה נפסל תיקון 3 לחוק יסוד: השפיטה (אשר ביטל את עילת הסבירות ביחס לממשלה) בשל פגיעתו במאפיינים הגרעיניים של הדמוקרטיה הישראלית ובפרט בשלטון החוק ובהפרדת הרשויות – תסתום לגמרי את הגולל על המהלכים להחלשת הדמוקרטיה.

אלא שבחינת המהלכים שהקואליציה מקדמת בחודשים האחרונים מצביעה על תמונה אחרת לחלוטין: חברי הקואליציה עדיין חותרים לקדם את החלשת הדמוקרטיה ולפגוע באיזונים והבלמים החלשים ממילא בישראל. המהלכים המקודמים כיום מלמדים כי המהות לא השתנתה; רק הדרך. לא עוד מיקוד בתיקונים לחוקי יסוד שנועדו לשנות את פניה הדמוקרטית של המדינה, המושכים תשומת לב ציבורית רבה; אלא פעולה משולבת במספר רב של אפיקים – בחקיקה ותקנות; במינויים בעייתיים, פיטורים ועזיבות של שומרי סף; באמצעות הפעלה אגרסיבית ולא מידתית של כוחות הביטחון והמשטרה; בעיכוב החלטות נדרשות אם אינן תואמות את מטרת־העל של הקואליציה; ובפוליטיזציה מוגברת בחזיתות רבות. לכל האפיקים האלו אותה המטרה: ריכוז כוח בידי הרשות המבצעת תוך צמצום כוחם של הדרגים המקצועיים.

אופי הפעולה בה נוקטת כעת הממשלה מגלם בתוכו סיכונים משמעותיים לדמוקרטיה הישראלית. ראשית, קשה יותר לעקוב אחר מגוון הפעולות. שנית, חלק מן הצעדים עלולים להיראות "רכים" יחסית, ונדרש לבחון את המסה הקריטית שמייצרים מכלול הצעדים כדי להבין את עומק הפגיעה בדמוקרטיה. שלישית, העובדה כי הצעדים מתבצעים בעת מלחמה מאפשרת לקואליציה להציג חלק מהצעדים כמסייעים למאמץ המלחמתי, למרות שבפועל צעדים בעייתיים רבים אינם קשורים כלל למלחמה. רביעית, הצעדים שמקדמת הקואליציה אינם מתמקדים עוד בשינוי המבנה ובפרוצדורה, אלא כיום הפגיעה היא ישירה ומיידית בזכויות יסוד. חמישית, המהלכים הנוכחיים שהממשלה מקדמת עלולים להכין את הקרקע גם לחזרתם של יתר הצעדים עליהם הוכרז אל שולחן הכנסת (לדוגמא, ככל שהממשלה נוקטת בצעדים שמחלישים את השירות הציבורי, נחלש כוחם של שומרי הסף למנוע שינויי חקיקה פוגעניים).

1 יהודה שלזינגר ושירית אביטן כהן "רוטמן: יודע שהרפורמה המשפטית לא תחזור, הציבור רוצה פוליטיקה אחרת" ישראל היום (30.11.2023).

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

פירוט הדוגמאות לקידום החלשת הדמוקרטיה מאז ה־7 באוקטובר

פגיעה מתמשכת בעצמאות מערכת המשפט

אחת מהמטרות המרכזיות של החלשת הדמוקרטיה, אשר קודמו לאורך רוב שנת 2023, הייתה השתלטות על מערכת המשפט, תוך צמצום סמכויותיה ופוליטיזציה של המינויים בה, בצד עריכת דה־לגיטימציה מתמשכת של הרשות השופטת.

כיוון שהקואליציה לא הצליחה לשנות את הרכב הוועדה לבחירת שופטים באופן שיבטיח רוב לעמדת הקואליציה, היא נוקטת בדרכים אחרות כדי להגעה לתוצאה דומה של שליטה בהליך מינוי השופטים, תוך קעקוע האמון במערכת המשפט:

• **השתלטות על הוועדה לבחירת שופטים** – הקואליציה פועלת כדי להבטיח כי יתמנו לשיפוט או יקודמו רק שופטים המקובלים עליה, ללא ניסיון להגיע להסכמות כפי שהיה נהוג בעבר. שר המשפטים נמנע מקיום דיון בוועדה לבחירת שופטים על מועמדים שאינם מקובלים על הקואליציה, כאשר הקריטריון להתאמה מבחינתה של הקואליציה הוא פוליטי בעיקרו. זאת, על אף שמבחינה חוקית נדרש רוב של 5 חברי ועדה בלבד כדי למנות את השופטים ברוב הערכאות, וייתכן כי מועמדים שכיום נפסלים דה־פקטו על ידי שר המשפטים היו זוכים לתמיכת רוב חברי הוועדה.³

השר לווין גם מונע מינוי נשיא קבוע לבית המשפט העליון, תוך הפרה מובהקת של עקרון הסניוריטי הנוהג מאז קום המדינה, הקובע כי הוותיק מבין שופטי בית המשפט העליון יתמנה לנשיא. הפרת העקרון מובילה לכך שאין מינוי קבוע של נשיא לבית המשפט העליון מזה כחצי שנה. צעד חסר תקדים זה, שבו נוהג שר המשפטים, מגביר את הסיכון לפגיעה בעצמאות בית המשפט העליון (וכפועל יוצא, בעצמאות מערכת המשפט בכללותה).⁴

לכך יש להוסיף את הניסיון לפוליטיזציה של הוועדה המייעצת לבחינת אפשרויות קידום שופטי שלום ("ועדת השתיים"). ועדה זו קובעת את שמות השופטים המועמדים לקידום שמועלים על ידי השופטים, ואינה מחייבת את יתר חברי הוועדה, אך הפוליטיקאים בוועדה בכל זאת מעוניינים להשתלט עליה.⁵ השרה סטרוק, החברה בוועדה לבחירת שופטים, הציעה לכלול בהרכב הוועדה משקיף מטעם הפוליטיקאים, אך הצעה זו נדחתה ע"י מ"מ נשיא בית המשפט העליון, השופט פוגלמן.⁶

3 חן מענית ויהושע (ג'וש) בריינר "לויך מנע הצבעה בוועדה לבחירת שופטים כדי לבלום קידום שופטת למחוזי בירושלים" הארץ (29.2.2024).

4 סוזי נבות "מה רע בסניוריטי?" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1.9.2023).

5 ביני אשכנזי "סטרוק נגד ועדה פנימית המחייבת שופטים בוועדה לבחירת שופטים: ילא פועלת מכוח חוק" וואלה (12.3.2024).

6 טובה צימוקי "מ"מ נשיא העליון דחה את בקשת סטרוק להכניס משקיף לוועדת השניים" Ynet (18.3.2024).

בנוסף לסיכול מועמדים לשיפוט, הוועדה לבחירת שופטים הפכה לכלי לניגוח במערכת המשפט, וניכר ניסיון מתמשך לדה-לגיטימציה לשופטים ולמערכת. כך, לדוגמא, דווח כי שר המשפטים איים לסכל הצבעה על קידומה של שופטת, שלגביה נטען כי היא "לא לאומנית מספיק"⁷. בנוסף, פורסם כי הוועדה לבחירת שופטים מתכוונת לדון בהדחת השופט כבוב – השופט הערבי היחיד בבית המשפט העליון – זאת בדחיפת חברי הקואליציה החברים בוועדה.⁸ עולה החשש כי מדובר בניפוח לא ענייני של המקרה, לטובת צרכים פוליטיים של חלק מהפוליטיקאים החברים בוועדה.⁹

ברקע, ראוי לציין כי שר המשפטים הבהיר לאחרונה כי הוא עודנו דבק בעמדתו כי יש לשנות את הרכב הוועדה לבחירת שופטים, וזאת בדומה לעמדה שבה החזיק גם לפני פרוץ המלחמה.¹⁰

• **מהלכים להשתלטות על הליך מינוי נציב תלונות הציבור על השופטים** – מאז הוקמה נציבות תלונות הציבור על שופטים בשנת 2002, עמד בראשה שופט בית המשפט העליון בדימוס, שנבחר ע"י הוועדה לבחירת שופטים. כהונתו של הנציב הנוכחי, שופט בית המשפט העליון בדימוס, אורי שהם, צפויה להסתיים בחודש מאי 2024. ח"כ רוטמן קיים לאחרונה (18.3.2024) דיון בנושא: "התנהלות נציב תלונות הציבור על שופטים", שבמהלכו הוא האשים את הנציבות בהתנהלות פוליטית, וקרא לוועדה לבחירת שופטים למנות נציב שלא יהיה מקרב שופטי בית המשפט העליון. הוא אף הציע לשנות את דרך מינוי הנציב, כך שהוא ייבחר ברוב של 80 ח"כים בהצבעה חשאית בכנסת (קרי, על ידי פוליטיקאים בלבד). כיום הנציב מתמנה על ידי הוועדה לבחירת שופטים, הדנה בהצעות משותפות שמוצגות לה על ידי שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון.¹¹

ברקע, ראוי להזכיר כי בכנסת מונחת הצעתו של ח"כ חנוך מילביצקי מחודש דצמבר 2022 לשינוי חוק נציב תלונות הציבור על השופטים כך שרק מי שלא כיהן כשופט בכל ערכאה שיפוטית יהיה רשאי להתמנות לנציב תלונות הציבור על השופטים, וכן כי הנציב יתמנה בדרך פוליטית לחלוטין – ע"י שר המשפטים באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

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

8 זאב קם "פרסום ראשון: בוועדה לבחירת שופטים ידונו מחר בהדחת השופט חאלד כבוב" כאן חדשות (28.2.2024).

9 גיא לוריא "ההליך להדחת השופט כבוב באמצעות הוועדה לבחירת שופטים – התעמרות בלתי עניינית" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 10.3.2024).

10 ביני אשכנזי "גם בזמן המלחמה: לוי ממשך להתעקש על שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים" וואלה (19.2.2024).

11 ניצן שפיר "המהפכה המשפטית עדיין פה: המהלך החדש של רוטמן והתגובה של נציב השופטים" גלובס (18.3.2024).

התנהלות הממשלה - פגיעה בעמדתם המקצועית של גורמי המקצוע וערעור על שלטון החוק

דוגמאות להתראות מצד היועמ"שית כי התנהלות הממשלה ושריה פוגעת בשלטון החוק, וכן ניסיון לביטול ההכרה בחוות דעתה כמחייבת:

- הייעוץ המשפטי לממשלה הזהיר את הממשלה כי היא אינה מקבלת החלטות באופן תקין, וכי "השימוש בסמכויות החריגות הקבועות בתקנון עבודת הממשלה נעשה שלא מטעמי דחיפות, אלא כדי 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. הממשלה, מצדה, ניסתה לטעון כי ליועמ"שית אין סמכות לבטל החלטות של הממשלה.¹³

- הובהר לממשלה כי יש לשמר את התקנות לשעת החירום למקרים חריגים,¹⁴ אך הממשלה המשיכה לעשות שימוש בתקנות אלה.¹⁵

- השר לביטחון לאומי הגיע לאחרונה למשרדי מח"ש כדי לתמוך בשוטר מג"ב שירה למוות בילד בן 12 במחנה הפליטים שועפאט, והוא אף הביע שם ביקורת פומבית על החלטת מח"ש לחקור את השוטר. היועצת המשפטית לממשלה הבהירה לשר כי כל התערבות מטעמו בחקירות "מפירה את החוק, פוגעת פגיעה קשה בשלטון החוק ומהווה פוליטיזציה של מערכות אכיפת החוק והשפעה אסורה אליהן. יש להימנע מכך לאלתר". פרקליט המדינה שיגר מסר דומה.¹⁶

- טיטות תקנות שירותי הדת היהודיים (תנאי כשירות ופסלות ואופן אישור הכשירות או הפסלות של מועמדים לתפקיד ממונים במועצות הדתיות (תיקון), התשפ"ד-2024 – טיטות התקנות עוסקות בתנאי הכשירות לתפקיד ממונים למועצה דתית, שמנהלים בפועל את המועצות הדתיות בישראל. הטייטה מציעה להקל באופן ניכר את תנאי הסף של השכלה לכהונה במועצה דתית; לפגוע בייצוג של נשים במועצות, תוך ריקון מתוכן של דרישת בג"ץ בנושא; ולהגדיל את מספר החברים המקורבים לשר לשירותי דת בוועדה המייעצת בעניין מינוי הממונים. עולה החשש כי מטרת השינויים היא לאפשר לשר

12 ניצן שפיר "חרף מניעה משפטית ובלי בדיקה מקצועית: היועמ"שית מתריעה על קבלת ההחלטות בממשלה" גלובס (11.2.2024).

13 "מזכיר הממשלה דוחה את ביקורת היוע"משית: החלטות הממשלה התקבלו בסמכות" גלובס (11.2.2024).

14 טובה צימוקי ואיתמר אייכנר "היועמ"שית לנתניהו: כנס את הממשלה. תקנות שעת חירום? רק במקרים חריגים" Ynet (9.11.2023).

15 לאחר הבהרת הייעוץ המשפטי לממשלה הותקנו תקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (התמודדות עם תקיפות סייבר חמורות במגזר השירותים הדיגיטליים ושירותי האחסון), התשפ"ד-2023, וכן הוקנו תקנות שעת החירום הבאות: תקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (מועדים לטיפול בלוחמים בלתי חוקיים בעת מלחמה או פעולות צבאיות); תקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (פגישה עם עורך דין של עצור בעבירות ביטחון); תקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (משמורת והרחקה של שוהים שלא כדין שהם תושבי רצועת עזה).

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

לשירותי דת למנות ממונים בעלי זיקה אליו, וזאת לפרק זמן בלתי מוגבל וללא חסמים הדורשים תנאי סף מקצועיים או ייצוג לנשים.¹⁷

דוגמאות להליכי חקיקה בכנסת שמקודמים חרף התנגדות גורמי המקצוע:

- צבר הצעות שנועדו לשנות את חוק המאבק בטרור גרר הבהרה של יועמ"ש ועדת החוקה, חוק ומשפט כי יש להפגין זהירות מרבית בשינוי החוק, תוך בחינת הסיכונים שבשינוי האיזונים העדינים שנוסחו בחוק בעת המלחמה. הוא גם הבהיר כי השינויים עלולים "לעורר קשיים במישור החוקתי". חרף אזהרותיו, הצעות החוק ממשיכות להיות מקודמות בוועדה.¹⁸

מינויים, פיטורים ועזיבה של שומרי סף ובכירים בשירות הציבורי

הניסיון להחליש את שומרי הסף ואת הפקידות המקצועית בשירות המדינה – מהמאפיינים הבולטים של הניסיון להחליש את המנגנונים הדמוקרטיים – מתבטא בחודשים האחרונים בפיטורים או בעזיבה מוקדמת של גורמים בכירים בשירות המדינה שלא "מתיישרים" עם מדיניות הממשלה. דוגמאות בולטות:

- אי-הארכת כהונתה של נציבת השב"ס, קטי פרי, בניגוד להסכם הקואליציוני בין מפלגות הליכוד והמחנה הממלכתי. לימים טענה פרי כי השר לביטחון לאומי "רצה מישהו מטעמו בכיסא נציב שירות בתי הסוהר".¹⁹

- החלטת שר התקשורת והשר לשיתוף פעולה אזורי להדיח מתפקידו את יו"ר דירקטוריון דואר ישראל, מישאל וקנין. המהלך בוטל ע"י בג"ץ, שקבע כי ההחלטה להדיח את וקנין "התנהלה באופן לא כשר, תוך הפרה משמעותית של חובת היועצות סטטוטורית וחובת השימוע, אשר עולה כי נעשו למראית עין בלבד".²⁰

- התפטרות מנכ"לית רשות החברות הממשלתיות, מיכל רוזנבוים על רקע יחסו המבזה של השר הממונה עליה (ותביעות שהוגשו כנגדה על ידי עובדים ברשות על התעמרות). במכתב ההתפטרות, ציינה רוזנבוים 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" וכי הופעלו עליה "לחצים

17 אריאל פינקלשטיין ואילה גולדברג, חוות דעת טיוטה לתיקון תקנות שירותי הדת היהודיים (תנאי כשירות ופסלות ואופן אישור הכשירות או הפסלות של מועמדים לתפקיד ממונים במועצות הדתיות) (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 28.2.2024).

18 נעה שפיגל "ועדת החוקה דנה בהרחבת חוק המאבק בטרור; נציגת משרד המשפטים: התיקון מעורר קשיים" הארץ (14.2.2024).

19 "נציבת שב"ס לשעבר פרי: בן גביר רצה דריסת רגל משלו בארגון" הארץ (2.2.2024).

20 בג"ץ 5474/23 חברת דואר ישראל בע"מ נ' שר התקשורת, פס' 46 לפסק דינו של השופט מינץ (7.3.2024).

אדירים לתמוך במינוי פעילים פוליטיים ומקורבים לתפקידי מפתח בחברות הממשלתיות, ולאפשר הדחות במסגרת 'חיסול' חשבונות פוליטיים.²¹

- ניסיון של שר הכלכלה להדיח את מיכל כהן, הממונה על התחרות, על פניו, ללא כל עילה משמעותית.
- התפטרויות של ראש האגף לרישוי כלי ירייה וסמנכ"לית הון אנושי ומינהל במשרד לביטחון לאומי.²² עזיבות אלה לוו בדברי ביקורת קשים על הממשלה ועל היעדר מינהל תקין במשרדים השונים. בנוסף, השר לביטחון לאומי ניסה למנות למ"מ מנכ"ל אדם שזכה להתנגדות חריפה של נציב שירות המדינה.²³ לבסוף, נציב שירות המדינה אישר למנות את רפאל אנגל לתפקיד מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי, תוך קבלת החלטה תקדימית להכיר בכהונת המועמד כסגן ראש מועצה כ"ניסיון ניהולי מספק" לשם מינויו לתפקיד מנכ"ל משרד ממשלתי. הייעוץ המשפטי לממשלה ביקש הבהרות מהנציב על החלטתו.²⁴
- לכך יש להוסיף כי ישנם מספר תפקידים שטרם אוישו באופן קבוע, לדוגמא: מנכ"ל קבוע למוסד לביטוח לאומי; יועץ משפטי לנציבות שירות המדינה; נשיא קבוע לבית המשפט העליון וכן שני שופטים לבית המשפט העליון, שמונה כיום 13 שופטים בלבד.

התמונה העולה מגל הפיטורים והעזיבות היא קודרת: החלשה ממשית של הפקידות המקצועית במשרדים ממשלתיים שונים; חשד לנקיטה בהליכים מנהליים לא תקינים כדי להדיח פקידים מקצועיים; והותרת שירות המדינה בהרכב חסר לאורך זמן. לכך יש להוסיף כי חרף ההבטחות, טרם מונו נשים למשרת מנכ"ל משרד ממשלתי, וכיום אין ולו אישה אחת המכהנת כמנכ"לית של משרד ממשלתי. זאת, בנוסף לעובדה כי רבים מגורמי המקצוע הבכירים שעזבו את השירות הציבורי בחודשים האחרונים הן נשים (ותחתן מונו גברים).²⁵

תקציב המדינה המעודכן לשנים 2023-2024: תקציב חדש, מגמות ישנות

- קיצוץ תקציבי נרחב ולא מידתי בתוכניות החומש שיעודן חיזוק החברה הערבית – בינואר 2024 הממשלה החליטה על קיצוץ של 15% מהתוכניות התקציביות הייעודיות לחברה הערבית (בהשוואה לקיצוץ רוחבי ממוצע של 3% ביתר משרדי הממשלה).²⁶ מדובר בקיצוץ תקציב לא מידתי באחת

21 מכתב ממיכל רוזנבוים, מנהלת רשות החברות הממשלתיות, לבנימין נתניהו, ראש ממשלת ישראל, בעניין סיום כהונתה כמנהלת רשות החברות הממשלתיות (30.12.2023) <https://z.calcalist.co.il/assets/pickerul/83b0bf21-c125-4327-83f3-cc13c5bbc508.pdf>

22 סיון חילאי "שנת סכסוכים, גידופים, פיטורים ועזיבות: ממשלת נתניהו נגד פקידים ושומרי הסף" Ynet (1.1.2024); אבי בר-אלי "התפטרות שנייה בחודש – וקמפיין חימוש פוליטי: מה קורה במשרד של בן גביר?" (The Marker (2.11.2023).

23 צבי זרחיה ועמיר קורץ "הבלגן חוגג: בן גביר מסרב למנות ממלא מקום למנכ"ל משרדו" כלכליסט (17.1.2024).

24 יהושע (ג'וש) בריינר "נציב שירות המדינה אישר את מועמד בן גביר למנכ"ל משרדו אף שלא עמד בתנאי הסף; משרד המשפטים ביקש הבהרות" הארץ (2.4.2024).

25 ענת טהון אשכנזי "יום הנשים הבינלאומי 2024 בישראל: יותר אלימות, פחות ייצוג והדרה גוברת מהשירות הציבורי" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 7.3.2024).

26 מירב ארלוזורוב "תוכנית החומש לחברה הערבית היא סיפור הצלחה. דווקא היא סופגת קיצוץ עמוק" (The Marker (13.1.2024).

האוכלוסיות המוחלשות במדינה, שנעשה ללא הסברים או נימוקים, וללא שיתוף מנהיגי החברה הערבית וגופים מקצועיים בהחלטה.²⁷ ואכן, מומחים שונים יצאו נגד קיצוץ התקציבים המסיבי.²⁸

• **אישור משמעותי של כספים קואליציוניים** – על אף האתגרים הכלכליים העצומים שמביאה עימה המלחמה, בתקציב 2024 הממשלה אישרה שימוש רחב היקף בכספים קואליציוניים (בסכום של קרוב ל-6 מיליארד ש"ח), ובכך היא נמנעת מקיום דיון ציבורי בהעברות כספים למטרות פוליטיות מובהקות, ועוקפת את הצורך לקבל את אישור הכנסת להעברות התקציביות. יוער כי אמנם בשנים האחרונות הממשלות בישראל עשו שימוש הולך ועולה בכספים קואליציוניים, אך הממשלה הנוכחית הביאה את השימוש בכספים אלה לשיא, והדבר אף מתבטא בתקציב המעודכן לשנת 2024.²⁹ במילים אחרות, גם המלחמה לא הביאה לשינוי אמיתי בדרך התנהלותה התקציבית של הממשלה הנוכחית.

• **הליך לא תקין של אישור התקציב** – התקציב לא הוגש בזמן לאישורה של הכנסת, והוא אושר בסופו של דבר במליאת הכנסת כמעט חודש שלם לאחר המועד הסופי שנקבע בחוק. על פי דיווחים בתקשורת, הסיבה לעיכוב באישור התקציב נבעה מרצונו של שר האוצר להבטיח את העברת הכספים הקואליציוניים, בעיקר לחינוך החרדי וליישום הסכם "אופק חדש", וזאת למרות התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה, לנוכח היעדרה של אכיפה אפקטיבית על לימודי ליבה.³⁰

פוליטיזציה של מערכת החינוך והמוסדות להשכלה הגבוהה

מאז תחילת כהונת שר החינוך, התנהלות משרד החינוך מתאפיינת בפוליטיזציה מוגברת בתחומי חינוך ובמוסדות חינוכיים מובילים. כך היה כאשר שר החינוך דרש כי כניסה של גורמים פוליטיים לבתי ספר תתבצע רק באישורו; וכן כאשר הוא ניסה להשפיע על מינויים במועצה להשכלה גבוהה, להשתלט על דירקטוריון הספרייה הלאומית, ולהחליף את יו"ר הנהלת "יד ושם" ולמנות תחתיו ח"כית לשעבר ממפלגת הליכוד.

הפוליטיזציה בתחום החינוך לא פסקה גם לאחר ה־7 באוקטובר:

• **הצעת חוק איסור העסקת עובדי הוראה ושליחת תקציב ממוסדות חינוך עקב הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ד-2024.** ההצעה המקודמת בימים אלה מבקשת להסמיק את שר החינוך לשלול תקצוב ממוסדות לימוד תיכוניים, "אם הוכח להנחת דעתו" כי במוסד מתקיימים או מתאפשרים גילויי הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור.

רב החשש כי הצעת החוק תקדם משטר מאיים של השתקה ופוליטיזציה במערכת החינוך. ההצעה מתמקדת בתחום הרגיש ביותר של חופש הביטוי, ומעניקה שיקול דעת מנהלי רחב בנושא לגורמים

27 אחמד בדראן, ליטל פילר ורועי קנת פורטל "הפחתת 15% מתקציבי החברה הערבית אינה מידתית ותפגע בה קשות" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 19.2.2024).

28 שחר אילן "השב"כ מתנגד לקיצוצים בתוכנית החומש לערבים: 'פגיעה אסטרטגית בחוסן הלאומי' כלכליסט (14.1.2024); ירון אברהם "ההמלצה החרیגה של ראש השב"כ לנתניהו" מאקו (5.3.2024).

29 צחי דוד וקרנית פלוג "שיעור הכספים הקואליציוניים המובהקים גדל פי ארבעה מאז 2015" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 14.12.2023).

30 צבי זרחיה "אחרי העיכובים: ועדת הכספים אישרה את תקציב 2024" כלכליסט (7.3.2024).

פוליטיים: שר החינוך ומנכ"ל משרד החינוך. זאת, תוך הסמכת ראשי משרד החינוך לקבוע באופן עצמאי מהי הזדהות עם טרור, ללא חובת הסתמכות על פרשנות שנקבעה למונחים לפי חוק המאבק בטרור, וללא קבלת אישור מצד הייעוץ המשפטי לממשלה, כפי שנהוג בהליכים פליליים לפי חוק המאבק בטרור.³¹ ההצעה גם טומנת בחובה השלכות קשות על מדיניות החינוך, פוגעת בתפקידם החינוכי של מורים ועלולה להעמיק מגמות של "צנזורה עצמית" במערכת החינוך. זאת, לנוכח הסנקציות החריפות הטמונות בחוק, בדמות שלילת תקציבים ופיטורי מורים. הצעת החוק אף כוללת הסמכה לשב"כ להיות מעורב בנושאי חינוך.³²

- **"אופק חדש" בחינוך החרדי.** הפצת תקנות על ידי שר החינוך שיאפשרו להחיל את רפורמת "אופק חדש" בחינוך החרדי, וזאת למרות שטרם הסתיים המו"מ עם משרד האוצר ומשרד המשפטים בנושא, ותוך התעלמות מהערותיהם של גורמי המקצוע.³³ אלה שבו והדגישו כי על רשתות החינוך החרדיות לעמוד בשורה של קריטריונים מעבר לאלה שעליהם הסכים שר החינוך עם המפלגות החרדיות, כדי שניתן יהיה לצרפן לרפורמה.³⁴

- **מהלכים לביטול חלוקת פרס ישראל בתחומי המחקר והמדע – שר החינוך הודיע,** לראשונה בתולדות מדינת ישראל, כי הוא החליט לדחות את חלוקת פרס ישראל לתחומים השונים פרט לתחומים של "ערבות הדדית" ו"הצלה וגבורה אזרחית". זאת, תוך התעלמות מעמדתם של רוב גורמי המקצוע – הן הגורמים המדעיים שעמדו על חשיבות חלוקת הפרס לחיי המדע והתרבות במדינה;³⁵ והן גורמים משפטיים שונים שעמדו על היעדר הסמכות החוקית לבטל את חלוקת הפרסים.³⁶

מדיווחים בתקשורת עולה כי שר החינוך החליט לדחות את חלוקת הפרסים ברוב התחומים לאחר שנודע לו כי ועדת השופטים בחרה באחת הקטגוריות ביזם, אייל וולדמן, שהתבטא בחריפות נגד מהלכי הממשלה להחלשת הדמוקרטיה ונגד ראש הממשלה.³⁷ בעתירות לבג"ץ שהוגשו נגד החלטת השר נטען כי ההחלטה מהווה ניסיון פוליטי להשפיע על זהות מקבלי פרס ישראל וכי היא לוקה בניגוד עניינים חמור ויסודה בשיקולים זרים. בג"ץ הוציא צו על תנאי המורה לשר לנמק מדוע בוטל פרס ישראל וכן הסכים לבקשת שתי ועדות שופטים להענקת פרס ישראל להצטרף להליך.³⁸ לאור זאת,

31 תמי הופמן, עדנה פישר הראל ועמיר פוקס, **חוות דעת בנושא הצעת חוק איסור העסקת עובדי הוראה ושליחת תקציב ממוסדות חינוך עקב הזדהות עם מעשה טרור או ארגון טרור (תיקוני חקיקה) התשפ"ד-2024** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 4.2.2024).

32 ש.ס.

33 שירה קדריי-עובדיה וחן מענית "קיש הפיץ לאישור את הרפורמה בחינוך החרדי לפני שהושגו הסכמות עם האוצר והמשפטים" (The Marker 28.2.2024).

34 דקלה אהרן שפרן "גורמי מקצוע מאשימים: התנאים של קיש לתוכנית 'אופק חדש' לא מספקים" כאן (18.3.2024).

35 מכתב פתוח מאת מועצת האקדמיה הלאומית לשר החינוך בנושא פרס ישראל (15.2.2024).

36 ראו העתירות לבג"ץ כנגד החלטת שר החינוך לבטל את פרסי ישראל בתחומי המחקר: בג"ץ 1651/24 בן מאיר נ' שר החינוך; בג"ץ 1864/24 "בשער" קהילה אקדמית למען החברה בישראל נ' שר החינוך.

37 אור קשתי "קיש ביטל את פרס ישראל בתחומי המדע לאחר שגילה כי אחד הזוכים מכה נגד הפיכה" (The Marker 25.2.2024).

38 בג"ץ 1651/24 בן מאיר נ' שר החינוך (החלטה על מתן צו על תנאי מיום 14.3.2024).

ולאחר שהיועצת המשפטית לממשלה הבהירה לשר החינוך כי היא לא תייצגו בהליך, השר חזר בו והודיע כי כל פרסי ישראל יחולקו השנה ביום העצמאות.³⁹

• **החלשה מתמשכת של גופי המחקר והמדע בישראל** – משרד החינוך ממשיך לפגוע בליבת המחקר והמדע בישראל בדרך של קיצוצים תקציביים נרחבים, כגון קיצוץ רחב היקף בתקציבי מוסדות ההשכלה הגבוהה; פגיעה אנושה בתקציבו של מכון וולקני, העוסק במחקר חקלאי; לצד כוונה לקצץ בתקציב יחידות המדענים הראשיים במשרדי הממשלה, העוסקים במחקר יישומי ותומכים גם בתעשיית ההייטק. מועצת האקדמיה הלאומית למדעים הזהירה לאחרונה מפני "ניסיונות חוזרים ונשנים [של הממשלה] להתערב בעבודתם של גופי מחקר והשכלה גבוהה ושל מוסדות רוח ותרבות [...]".⁴⁰ יוער כי לולא פעולות הממשלה הנוכחית שמחלישות את המחקר המדעי, את ההשכלה הגבוהה ואת מערכת החינוך, תוך התערבות פוליטית בעיקרה בעבודת גורמי חינוך, הרי שניתן היה לטעון כי הקיצוצים התקציביים, כשלעצמם, אינם עולים לכדי פגיעה בדמוקרטיה הישראלית. עם זאת, בחינת הצעדים בהקשרם הרחב, כמפורט לעיל, מובילה למסקנה כי גם הקיצוצים התקציביים מהווים חלק מהניסיון הפוליטי המתמשך להחליש את גופי המחקר והמדע בישראל.

פוליטיזציה בהפעלת הכוח - המשטרה וגופי ביטחון הפנים

• **הגבלת הזכות להפגין ע"י המשטרה** – תפקידה של המשטרה, בזמן חירום כמו גם בזמן שגרה, הינו לאפשר לקיים את הסדר הציבורי, תוך שמירה על זכויות בסיסיות. הדבר נכון גם ביחס למימוש הזכות הבסיסית להפגין: לא רק שיש לאפשר קיום הפגנות בעת חירום, אלא שדווקא בעת הזו (שאינה מטפחת, בלשון המעטה, שיקול דעת קר ורציונלי) יש חשיבות מיוחדת במתן ביטוי לדעות מיעוט, ובשמירה עיקשת על זכויות המיעוט.

עם זאת, בפועל, מאז פרוץ המלחמה המשטרה הבהירה בהזדמנויות שונות, וללא בסיס חוקי, כי היא לא תאפשר קיום של הפגנות, וכי כל ניסיון להפגין יבלם, אף תוך שימוש בכוח. כך, עם פרוץ המלחמה, מפכ"ל המשטרה, קובי שבתאי, הבהיר – באמירה חסרת תקדים וחסרת כל בסיס חוקי – כי 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".⁴¹ נראה כי אמירה זו סימנה את הקו שבו נקטה המשטרה כלפי הפגנות בחודשים הראשונים לאחר פרוץ המלחמה: היו מקרים רבים שבהם לא אושרו הפגנות או פוזרו הפגנות במגוון נושאים; מנהיגי ציבור וחברי כנסת לשעבר מהחברה הערבית עוכבו לחקירה ללא כל עילה למעט רצונם לקדם הפגנה,⁴² וכן מחוז תל אביב במשטרה בוחן

39 שחר אילן "יואב קיש משנה כיוון: כל פרסי ישראל יחולקו ביום העצמאות" כלכליסט (20.3.2024)

40 גילוי דעת של מועצת האקדמיה ונשיאה הקודמים בנושא פגיעות הממשלה במחקר המדעי, ברוח ובתרבות בישראל (20.3.2024).

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

42 ג'קי חורי "ארבעה ח"כים לשעבר עוכבו לחקירה כי תכננו הפגנה נגד המלחמה בנצרת" הארץ (9.11.2023)

פתיחה בחקירה של ח"כ נעמה לזימי (העבודה) על רקע השתתפותה בהפגנות; 43 ומפגינים נעצרו תוך שימוש ב אלימות קשה מצד שוטרים. המשטרה אף הבהירה כי הפגנות שכללו מסרים בדבר תמיכה בסיום הלחימה מהווים "תמיכה באויב" ויש בהם "משום פגיעה ברגשות הציבור", וכי "משטרת ישראל תגלה אפס סובלנות כלפי מי שבוחר לתמוך באויב ובפרט בעת מלחמה". 44 בשבועות האחרונים גם התרבו הדיווחים על אלימות משטרתית מופרזת שנוקטת כלפי מפגינים. כך, לדוגמא, בהפגנה בקפלן במוצ"ש ה-24.2.2024 תועד פרש מצליף במפגין, 45 ואף תועדו מספר מקרים של הפעלת אלימות משטרתית כלפי משפחות החטופים. 46

קיים חשש כי הלך הרוח במשטרה מוכתב מהממשלה עצמה, שמבקשת לצמצם את הביקורת עליה בזמן המלחמה. כך, לדוגמא, היועמ"שית הבהירה כי השר לביטחון לאומי "התערב באופן פסול ולא חוקי בעבודת המשטרה", וכי "חמורה במיוחד ההתערבות הפוליטית בחופש המחאה נגד השלטון ובזכות ההפגנה". 47

לעניין זה יש להזכיר את תגובת היועמ"שית אשר הוגשה לבג"ץ במסגרת הדיון בעתירה כנגד התיקון לפקודת המשטרה 48 המרחיב את סמכויות השר לביטחון לאומי בעיצוב מדיניות המשטרה. 49 בעתירה נטען כי התיקון מאפשר התערבות פסולה של הדרג הפוליטי בעבודת משטרת ישראל ובכך פוגע בעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל, ויוצר פגיעה קשה וחמורה בשורה של זכויות אדם באופן המחייב לפסול את התיקון. בתגובה לעתירה מטעם היועמ"שית נאמר כי: "יש בסיס של ממש לטענות העותרים. התיקון לחוק אכן יצר מבנה משטרי המאפשר פוליטיזציה של הפעלת הכוח המשטרתית. על כן, התיקון, לפי לשונו הפשוטה, אינו חוקתי".

לכך יש להוסיף את הצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (תיקון – החמרת תנאי שחרור בערובה), התשפ"ג – 2023 המבקשת להחמיר מאוד את תנאי השחרור בערובה שקציני משטרה מוסמכים להטיל על חשודים. לפי הצעת החוק, השתתת התנאים תתאפשר אף ללא צורך בקבלת הסכמת החשוד, ומבלי לקבוע מנגנון משלים של ביקורת שיפוטית על החלטת קצין המשטרה. הצעת חוק זו עלולה לפגוע בפגיעה קשה ובלתי מידתית בזכויות של אנשים שחזקת החפות עומדת להם. אמנם, ישנה חחרה בהצעה רק לעבירות פשע ועבירות עוון וכן עבירות שעוסקות בחופש הביטוי אשר מצמצמת את

43 אדם קוטב ומורן אזולאי "המשטרה בוחנת: פתיחת חקירה נגד ח"כ נעמה לזימי – בגלל פעילותה במחאה" (2.4.2024). (YNET).

44 אדם קוטב "עימותים בין שוטרים למוחים נגד 'הכיבוש' בת"א, המשטרה: 'תמיכה באויב במלחמה'" (16.1.2024). (YNET).

45 מאיר תורג'מן, רועי רובינשטיין ואדם קוטב "בן 72 דימם מעינו, מפגינה: 'סוס מעך אותי'; תיעוד חריג מקפלן: פרש מצליף במפגין" (24.2.2024). (Ynet).

46 אבי כהן ונועם (דבול) דביר "צעתקתי שאני אמא של חטופי": משוחררת מהשבי ובני משפחות נפגעו ממכת"זית בהפגנה נגד הממשלה בת"א" ישראל היום (24.2.2024); אור רביד "תיעוד: השוטר דחף את חברת החטוף שהפגינה – היא הוטחה על הקרקע בעוצמה" (7.3.2024) (N12); "שוטרים גררו את כלתו של החטוף יורם מצגר: 'צעתקתי והם התחילו להרביץ, הבינו שאני ממשפחת חטופים ונרגעו'" (2.4.2024) (N12).

47 ביני אשכנזי "היועמ"שית לבג"ץ: 'בן גביר התערב באופן פסול בעבודת המשטרה'" וואלה (11.1.2024).

48 החוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2022.

49 ס' 5 לתשובת המדינה בבג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (28.3.2024).

הפגיעה. אולם בפועל קיים חשש כי החוק יופעל גם כנגד מפגינים שיעצרו על ידי המשטרה תוך שימוש בעילות אחרות מאלו שהוחרגו (כדוגמת הפרעה לשוטר בנסיבות מחמירות), וזאת למרות שרוב רובם של העצורים בהפגנות משתחררים על ידי בית המשפט בסופו של דבר ללא כל הגבלה.⁵⁰

• **מדיניות חלוקת נשקים: פוליטיזציה ומקרים של פעולה בחוסר סמכות** – השר לביטחון לאומי ניצל את מצב המלחמה כדי ליישם את מדיניות חלוקת הנשק שאותה ניסה לדחוף בשנה האחרונה ועל אף שגורמי מקצוע התריעו כי יש סיכונים רבים בחלוקה פיזית של כלי ירייה רבים.⁵¹ כבר באמצע חודש אוקטובר 2023 הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת אישרה תקנות שמקלות מאוד את תנאי הסף לקבלת רישיון. התקנות נקבעו בחטף וללא דיון מעמיק, ולכן נציגת משרד המשפטים הציעה כי התקנות יקבעו לתקופה של שנה אחת, במטרה לערוך עבודת מטה מסודרת. הוועדה סירבה להצעה זו ותיקנה את התקנות כתקנות קבע. על כך העירה היועצת המשפטית לוועדה כי לו היה ברור שהתקנות לא יתוקנו כהוראת שעה, הרי שהיא הייתה מתנגדת לקיום הדיון בעת הנוכחית.⁵²

לאחר אישור התקנות, אושרו שלא כחוק אלפי בקשות לקבלת רישיון לנשק, ע"י גורמים שלא הוכשרו לכך.⁵³ לכך מתווסף כי אנשי אמונו של השר בן גביר מונו לאשר בקשות לרישיון מבלי שהוסמכו לכך, ואף התעורר חשש כי הם ניסו לתעדף חלק מהבקשות לרישיון מטעמים שאינם ענייניים.⁵⁴ בכירים במשרד לביטחון לאומי יצאו נגד המדיניות המרחיבה ואופן חלוקת הנשקים, וראש האגף לרישוי כלי ירייה במשרד אף התפטור לאחר חשיפת הדברים.⁵⁵

הצרת חופש הביטוי בחסות המלחמה

חופש הביטוי, ובייחוד חופש הביטוי הפוליטי, הוא ערך בסיסי במשטר דמוקרטי, והוא מהווה את "עורק החיים" של הדמוקרטיה. המלחמה הביאה עימה אתגרי בטחון אדירים. במצב מלחמה, בבחינת מאזן הזכויות בין השיקול הבטחוני להגנה על חופש הביטוי, משקלו של האינטרס הבטחוני רב יותר ממשקלו בימי שיגרה. יחד עם זאת, לטובת שמירה על המשטר הדמוקרטי גם בעתות חירום כאלו, משקלו של האינטרס הביטחוני איננו יכול להוות שיקול בלעדי או שבחסותו ניתן יהיה לבטל או לצמצם שלא לצורך את חופש הביטוי. נהפוך הוא. ניתן לטעון כי דווקא בעתות משבר הצורך להשמיע דעות מגוונות ואף

50 ראו לדוגמא: בר פלג "17 העצורים בהפגנות נגד הממשלה שוחררו. שופט למשטרה: 'צריך להפעיל שיקול דעת'" הארץ (10.3.2024).

51 מירית שרעבי, המלצות בדבר הליך רישוי כלי הירייה והפיקוח על בעלי הרישיון (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 20.11.2023).

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

53 נעה שפיגל "המשנה ליועמ"שית: המשרד לביטחון לאומי חילק לפחות 14 אלף רישיונות נשק שלא כחוק" הארץ (27.12.2023). כנגד חלוקה זו תלויה ועומדת עתירה לבג"ץ (בג"ץ 1860/24 סיעת העבודה נ' האגף לרישוי כלי ירייה במשרד לביטחון לאומי).

54 יהושע (ג'וש) בריינר "ראש אגף כלי ירייה: מימשנו באדיקות את מדיניות בן גביר, היא מובילה לאובדן שליטה" הארץ (17.12.2023).

55 יעל פרידסון ונעה שפיגל "ראש אגף כלי ירייה התפטור לאחר שאנשי בן גביר אישרו רישיונות נשק ללא הסמכה" הארץ (4.12.2023).

ביקורתיות הינו מימוש מיטבי של ערכי הדמוקרטיה. בבחינת האיזון בין הצרכים הביטחוניים לשמירה על חופש הביטוי ניתן לזהות כי מאז ה-7 באוקטובר חופש הביטוי מצוי תחת מתקפה; היקפו הולך ומצטמצם באופן משמעותי, כאשר תחת שיקולים ביטחוניים במעטה של "מלחמה בטרור" משתרבים שיקולים פוליטיים בעיקרם, בייחוד בתחום התקשורת ובהגבלה של חופש הביטוי וההפגנה.

- ניסיון להדיח את ח"כ עופר כסיף (חד"ש) מהכנסת, במהלך תקדימי המהווה השתקה ופגיעה חמורה בחופש הביטוי הפוליטי. בכנסת נאספו חתימות של 87 ח"כים במטרה לפתוח בהליך הדחה נגדו, וועדת הכנסת אף אישרה את הדחתו. זאת, למרות שהיועצת המשפטית לממשלה והיועצת המשפטית לכנסת הבהירו כי לא התגבשה עילה להדחתו, תוך שהן עומדות על הפגיעה הקשה של הפעולה בזכות לבחור ולהיבחר בחופש הביטוי הפוליטי – שהם מרכיבים יסודיים בדמוקרטיה.⁵⁶ בסופו של יום הליך ההדחה לא צלח מכיוון שלא נמצא רוב של 90 ח"כים להדחה.⁵⁷

בנוסף, הקואליציה מקדמת מספר הצעות חוק שמובילות להצרה של חופש הביטוי, לדוגמא:

- **חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024** – שהתקבל בכנסת בראשית אפריל 2024 – מאפשר לשר התקשורת, בהסכמת ראש הממשלה ובאישור ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי או הממשלה, להורות לספק תוכן על הפסקת שידור של ערוץ; לסגור משרדי ערוץ הנמצאים בשטח ישראל; לתפוס מכשיר המשמש לאספקת תכנים; להורות על הסרת אתר האינטרנט של הערוץ, אם השרת של האתר נמצא בישראל או שהוא בשליטת אדם הנמצא בישראל או בשליטת תאגיד הרשום בישראל; או להורות על הגבלת גישה לאתר האינטרנט של הערוץ. החוק עלול לפגוע בחופש הביטוי ובתקשורת החופשית, ועולה החשש כי הוא יאפשר לעשות שימוש פוליטי בכלי הדקונומי של סגירת כלי תקשורת בישראל.

- **הצעות חוק שונות לתיקון חוק המאבק בטרור** – בחסות המלחמה מקודמות מספר הצעות לתיקון חוק המאבק בטרור, שהמשותף להן הוא ניסיון להצר את חופש הביטוי. כפי שהדגיש היועץ המשפטי לוועדת החוקה, עו"ד ד"ר גור בליי, חוק המאבק בטרור הוא חוק חדש יחסית (משנת 2016) שהתקבל לאחר גיבוש איזונים עדינים ואינו דורש שינויים, בטח לא בחסות המלחמה מתוך חשש שהסדרים שייקבעו יחולו שנים קדימה, גם לאחר סיום המלחמה.⁵⁸

- **חוק לאיסור על צריכת פרסומי טרור (חוק המאבק בטרור) (תיקון מס' 9 והוראת שעה), התשפ"ד-2023** – הצעת חוק ממשלתית שהונחה על שולחן הכנסת בשלהי אוקטובר 2023, ועברה באופן מזורז בכנסת עד קבלתה כחוק בראשית נובמבר 2023. החוק קובע לתקופה של שנתיים עבירה פלילית של צריכה שיטתית ומתמשכת של פרסומים של ארגון טרור, שבצדה עונש של שנת מאסר. החוק אמנם סוּג כִּך שִכְדִי להפיל נדרשות "נסיבות שמעידות על הזדהות עם ארגון הטרור" ולא די

56 סיון חילאי ומורן אזולאי "הוועדה הצביעה בעד הדחת עופר כסיף מהכנסת – התומכים, המתנגדים והשלב הבא" (Ynet 30.1.2024).

57 סיון חילאי "רוב יש עתיד נעדרה, וגם גנץ: עופר כסיף לא יודח מהכנסת" (Ynet 19.2.2024).

58 נעה שפיגל "ועדת החוקה דנה בהרחבת חוק המאבק בטרור; נציגת משרד המשפטים: התיקון מעורר קשיים" הארץ (14.2.2024).

בעצם צריכת הפרסומים, אך בכל מקרה מדובר על חוק חסר תקדים, שקובע עבירה פלילית המבוססת בעיקר על צריכת החומרים עם תוספת ראייתית שרק מעידה על הזדהות ולא בהכרח על כוונה פלילית.⁵⁹

○ הצעות לתיקונים נוספים לחוק המאבק בטרור הפוגעים באופן לא מידתי בחופש הביטוי – הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון – מניעת הזדהות עם ארגון טרור), התשפ"ג-2023, של ח"כ אליהו רביבו (הליכוד), מציעה לבטל את הסייגים הקיימים כיום בחוק המאבק בטרור לעבירת גילוי הזדהות עם ארגון טרור. לפי הצעת החוק, לא יידרש עוד להראות כי יש אפשרות שדברי השבח או ההזדהות יביאו לביצוע מעשה טרור. ההצעה הוגשה עוד בפברואר 2023, אך הדיונים לקראת הקריאה הראשונה החלו רק לאחר פרוץ המלחמה.

○ הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון – הזדהות עם מבצע עבירת טרור מסוג המתה), התשפ"ג-2023, של ח"כ צבי סוכות (הציונות הדתית), מציעה לתקן את חוק המאבק בטרור בשתי דרכים: הראשונה, ליצור עבירה גם עבור מי שמזדהה או מעודד או משבח את מי שביצע עבירת רצח או ניסיון לרצח שהן "עבירת טרור". השנייה, בחוק הקיים כיום כי מי שמפרסם דברי שבח או עידוד למעשה טרור, "ועל פי תכנו של הפרסום והנסיבות שבהן פורסם יש אפשרות ממשית שיביא לעשיית מעשה טרור", מבצע עבירה פלילית. הצעת החוק מציעה להסיר את הסיפא של הסעיף, כך שכל מי שיפרסם דברי שבח או עידוד למעשה טרור – מבלי להתחשב באפשרות כי הפרסום יביא לעשיית מעשה טרור – יבצע עבירה פלילית. הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת במרץ 2023, ועברה קריאה טרומית עוד לפני פרוץ המלחמה. בפברואר 2024 החלו דיונים בוועדה לקראת הקריאה הראשונה.⁶⁰

החלשת כוחה של התקשורת ופגיעה בזכות הציבור לדעת

בתקופה שלפני פרוץ המלחמה המהלכים להחלשת הדמוקרטיה התמקדו, בין היתר, בהגברת השליטה של הדרג הפוליטי בתקשורת הישראלית. גם בחודשים מאז שפרצה המלחמה נעשו ניסיונות להחליש את התקשורת ולפגוע בעצמאותה.

● **חשד לשימוש פוליטי בצנזורה הצבאית** – הצנזור הצבאי הראשי טען כי מופעלים עליו לחצים מצד ראש הממשלה למנוע פרסומים בתקשורת ללא הצדקה ביטחונית. הוא אף טען כי יש ניסיון להדיחו מתפקידו או לשלול ממנו סמכויות.⁶¹ בהקשר זה, גם פורסם כי ראש הממשלה דורש לקדם חוק שיגביל את שיקול הדעת של הצנזורה הצבאית בעת המלחמה, ויחייב אותה לאסור פרסומים באופן נרחב יותר בהשוואה למצב היום.⁶² בד בבד, לאורך כל ימי המלחמה נשמעת ביקורת מצד כלי תקשורת שונים על תפקודה של הצנזורה הצבאית בעת המלחמה, בדגש על חשד לאפליה בהפעלת סמכויות הצנזורה

59 מרדכי קרמניצר "החוק האוסר צריכה של פרסומי טרור עלול לשמש לרדיפת אזרחים ערבים" הארץ (25.10.2023).

60 עמיר פוקס ומרדכי קרמניצר, חוות דעת בנושא הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון – הזדהות עם מבצע עבירת טרור מסוג המתה), התשפ"ג-2023 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 11.2.2024).

61 מיכאל האוזר טוב "הצנזור הראשי התלונן באוזני בכירים בצה"ל על לחץ חריג של נתניהו ואיום בהדחתו" הארץ (29.11.2023).

62 מיכאל שמש "נתניהו דורש לקדם חוק שיגביל את הצנזורה הצבאית: 'מאשרת פרסום ידיעות שעלולות לפגוע בביטחון המדינה'" כאן (19.11.2023).

כלפי עיתונאים וכלי תקשורת, ועל הטלת צנזורה מוגזמת גם כאשר אין לכך סיבה ביטחונית מספקת.⁶³ הדברים מעלים את החשש כי הלחצים המופעלים על הצנזורה נושאים פרי.

- **הגבלת החופש העיתונאי בחסות המלחמה** – באחרונה דווח בתקשורת כי לשכת ראש הממשלה ביקשה מהיועמ"שית להזהיר כתבים ומערכות תקשורת כי מי שיפרסם ציטוטים מהקבינט המדיני-ביטחוני יועמד לדין פלילי.⁶⁴ צעד זה, ככל שיתממש, יפגע פגיעה חמורה בחופש העיתונות, שכן במקום לטפל בגורמים המדליפים משיבות הקבינט, יש ניסיון להלך אימים על גורמי התקשורת. חמור מכך, גורמים המקורבים לראש הממשלה הבהירו כי גם החוק הקיים מאפשר להעמיד לדין כתבים, אמירה שעלולה להרתיע כתבים מלבצע את עבודתם כבר בעת הנוכחית.

במקביל, גם הכנסת מקדמת מספר חוקים הפוגעים בחופש העיתונות:

- **חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה**, המפורט לעיל, עלול לאיים על התקשורת החופשית, ומעלה את החשש מהעמקת הצנזורה העצמית של גופי התקשורת במדינה.

- **הצעת חוק הגברת התחרות בשוק השידורים (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2023**, שנדונה בימים אלה לקראת הקריאה הראשונה, פוגעת בשידור הציבורי בשני מובנים: ראשית, ההצעה מיטיבה עם בעלי רישיון ערוץ זעיר (כדוגמת ערוץ 14), בכך שהיא מציעה לאפשר להם לשדר במסגרת "עידן פלוס" ללא תשלום דמי הפצה. שנית, היא מציעה להתיר לתאגיד השידור הציבורי לגבות עבור השימוש בתכניו רק את התעריף המשקף את עלויות התפעול השוטף של הארכיון. בדיונים בוועדת הכלכלה של הכנסת עלתה הטענה כי הבחירה במסלול של הצעת חוק פרטית נעשתה כדי להתחמק מעמדת הייעוץ המשפטי, לנוכח ההבנה כי הצעת החוק משקפת הסדר פרסונלי שנועד להיטיב עם מקורבים לשלטון ולהחליש את התקשורת החופשית בישראל.⁶⁵

- **הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון – דיווח שנתי לוועדת הכלכלה של הכנסת), התשפ"ג-2023** אושרה לאחרונה בוועדת השרים לענייני חקיקה ועברה בקריאה טרומית בכנסת. לפי ההצעה, יושב ראש מועצת תאגיד השידור הישראלי ומנכ"ל התאגיד יחויבו להשתתף בישיבה שנתית של ועדת הכלכלה של הכנסת, לאחר שיגישו לוועדה את דוח הפעילות ואת הדוחות הכספיים של התאגיד. החוק הקיים כבר מחייב את התאגיד להגיש מדי שנה לשר התקשורת את הדוחות האמורים, והחידוש בהצעת החוק הוא הקביעה של מעין שימוע פומבי שנתי לראשי תאגיד השידור הציבורי. רב החשש כי מנגנון שימוע כזה יגביר את המעורבות הפוליטית בשידור הציבורי, ויפגע בעצמאותו ובחופש העיתונאי לבקר את השלטון.

63 דוד ורטהיים "ארגון העיתונאים לצנזור הראשי: אפליה אסורה וחשש לשימוש לרעה בסמכויות הצנזורה" וואלה (28.11.2023).

64 מיכאל שמש "לשכת נתניהו דורשת מהיועמ"שית לפרסם אזהרה לכתבים מפני הדלפות" כאן (13.2.2024).

65 אורן פרסיקו "מופע נלעג בוועדת הכלכלה" העין השביעית (18.3.2024).

ס י כ ו ם

מסמך זה מלמד כי תהליכי החלשת הדמוקרטיה שאותם הממשלה ניסתה לקדם באופן גלוי ומוצהר לאורך רוב שנת 2023 – שרירה וקיימת גם לאחר אירועי ה־7 באוקטובר ולמרות האמירות של גורמים בקואליציה כי "הרפורמה המשפטית נזנחה".

בפועל, בחודשים האחרונים, הממשלה והקואליציה עושות שימוש נרחב בכוח השלטוני כדי לקדם את הפגיעה בשלטון החוק וריסוק האיזונים והבלמים במשיטה הדמוקרטית. במוקד מהלכי הקואליציה ניתן למצוא גל של פיטורים ועזיבות של שומרי סף, לצד פגיעה בגורמי המקצוע במשרדי הממשלה, חקיקה פוגענית, ופגיעה שיטתית בזכויות אדם בסיסיות. כמו כן, ניכרים ניסיונות מתמשכים לכרסם בעצמאות המערכת השיפוטית, התקשורת, האקדמיה והחברה האזרחית. כל צעד בפני עצמו, וביתר שאת מכלול הצעדים גם יחד, מחלישים את הדמוקרטיה הישראלית, ומייצרים תנאים נוחים גם להחזרה של צעדי המקוריים.