

**היוזמות של הקואליציה להחלשת הדמוקרטיה: "הרפורמה הלא שקטה"
סקירה מספר 3: 1 ביוני עד 11 באוגוסט 2024**

עו"ד ענת טהון אשכנזי ועו"ד דפני בנבניסטי

בסקירות שפורסמו [בתאריך 9.4.2024](#) ו**בתאריך 6.6.2024** עמדנו על "הרפורמה השקטה" שהקואליציה והממשלה מקדמות, שתוצאתה היא החלשת הדמוקרטיה. הצבענו על שינוי האסטרטגיה להחלשת הדמוקרטיה הישראלית: לא עוד מיקוד בתיקונים לחוקי היסוד, אלא קביעת עובדות בשטח, לעתים סמויות מן העין, במגוון תחומים ובראשם: החלשת הייעוץ המשפטי לממשלה ושומרי סף נוספים, פוליטיזציה של מינויים, פגיעה במערכת המשפט ובמשטרה, החלשת התקשורת ופגיעה בחופש העיתונות. המאפיין הבולט של כלל התחומים הללו הוא החלשת היכולת של שומרי הסף לבלום פגיעה בזכויות וצבירת עוד כוח על ידי הממשלה.

אולם מושב הקיץ והימים לאחריו מסמנים התקדמות שלילית נוספות בקידום יוזמות הפוגעות בשלטון החוק ועלולות להוביל להתפוררות הדמוקרטיה. זאת כאשר חברי הממשלה מכריזים, בתדירות הולכת ועולה, כי יש לשוב ולקדם את "הרפורמה המשפטית", כולל את הצעת החוק לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים, אשר מוכנה להצבעה בקריאה שנייה ושלישית.

לצד זאת, מושב הקיץ נחתם בהתרעות מטעם היועצת המשפטית לממשלה לפיהן זה זמן שהממשלה מקבלת החלטות משמעותיות בתהליכי עבודה משובשים, כולל ביחס להחלטות כבדות משקל בתחום הביטחוני, וכי לאחרונה "הגיעו הדברים לנקודת קיצון". היא הזהירה בפרט מכך שהחלטות ממשלה מתקבלות ללא עבודת מטה מקצועית ותוך הסתמכות על חוות דעת משפטיות של מי שאינו מוסמך לספקן.

בכך הממשלה יצרה לעצמה הלכה למעשה "מסלול עוקף ייעוץ משפטי", כאשר היא פונה לקבלת ייעוץ משפטי מגורמים פרטיים, במקום להסתמך על העמדה המשפטית של הגורם המוסמך – הוא הייעוץ המשפטי לממשלה. עקיפה זו של הייעוץ המשפטי לממשלה סותרת את ההלכה המושרשת ארוכת השנים המהווה את אחד מעקרונות היסוד של מערכת האיזונים והבלמים בדמוקרטיה הישראלית ואשר אושררה אך לאחרונה בפסק הדין של בג"ץ בעניין הפטור מגיוס – ולפיה: "היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסכמת של הדין כלפי הרשות המבצעת. כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת, פירושה את הדין משקף את המצב המשפטי – הקיים והמצוי – ופירושה זה מחייב את הרשות המבצעת".¹ המסר שיצא מפסק הדין – על דעת כל השופטים – הוא חד

¹ בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון, פס' 84 לפסק דינו של מ"מ הנשיא פוגלמן (25.6.2024). פסק הדין קבע, פה אחד, כי החלטת הממשלה שהנחתה את רשויות הצבא שלא לאכוף את חוק שירות הביטחון, בטלה. נקבע בהתאם לפסיקת עבר, כי האבחנה בין תלמידי הישיבות ליתר המיועדים לשירות צבאי פוגעת בזכות לשוויון ויכולה להיות מוסדרת רק בחוק (כשגם חקיקה זו כפופה למגבלות). על כן, החלטת הממשלה סותרת את הדין. עוד נקבע בו כי החלטת הממשלה שלפיה ההיתר המיוחד לייצוג נפרד שקיבלה תקף גם למשרד הביטחון, משרד החינוך וצה"ל – בטלה. במילותיו של בג"ץ: "ייצוג נפרד אינו ייעוץ נפרד" – ההיתר לייצוג משפטי נפרד אינו מקנה את האפשרות ליטול מהיועצת את סמכותה לשמש כפרשנית המוסכמת של הדין כלפי הממשלה.

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

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

המועצה הבינלאומית
פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אבהל, קנדה
אן אפלבוואם, ארה"ב
פרופ' ורטון בוגדנוב, בריטניה
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן בריי, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקוסיץ, גרמניה
ד"ר שרון נריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט טפטנס, ארה"ב
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא
פרופ' סוזי נבות, מחקר
פרופ' קרנית פלוג, מחקר
ד"ר ישי [גסין] פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים
פרופ' איתי אטר
פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן [אורח]
פרופ' עמית כהן
מר תומר לוטן [אורח]
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטמון
פרופ' בני פורת
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים
ד"ר אריק ברמון
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

וברור: הממשלה כפופה לחוק, כך שהחלטות ממשלה, ככל שהן מנוגדות לחוק ולפסיקה – בטלות.²

ההתרעות מפי היועמ"שית ממחישות היטב את הפרקטיקה שאותה אימצה הממשלה ביחס למהלכים להחלשת הדמוקרטיה הישראלית. כך, בשנת 2023 הקואליציה ניסתה לקדם תיקון לחוק יסוד: הממשלה שיקבע כי הממשלה, ראש הממשלה והשרים מוסמכים לקבוע את עמדתם המשפטית, ועצה משפטית שתינתן להם לא תחייב אותם.³ הייעוץ המשפטי לממשלה הזהיר אז כי אילו הצעת החוק תעבור, "הממשלה לא תהיה מעל החוק, הממשלה תהיה החוק".⁴ הקואליציה לא קידמה אשתקד, בסופו של דבר, את הצעת החוק בכנסת, אולם הממשלה עתה מממשת בפועל את הכתוב בהצעת החוק, כאשר היא רואה את עצמה כבעלת הסמכות לקבוע בעצמה את עמדתה המשפטית. זאת, כאמור, ללא כל הסמכה חוקית, ובסתירה חזיתית לפסיקת בית המשפט העליון ולעקרון של שלטון החוק.

דוגמה נוספת לפרקטיקה של יצירת עובדות בשטח ללא שינוי חקיקה ניתן למצוא בהשתלטות בפועל של שר המשפטים על הוועדה לבחירת שופטים, כאשר הוא מסרב להעלות לדיון מינויים שאינם מקובלים עליו ובכך מונע כל דיון על מינוי נשיא ושופטים לבית המשפט העליון. ראוי להזכיר כי בשנת 2023 הקואליציה פעלה להשתלט בחקיקה על הרכב הוועדה לבחירת שופטים. הליך החקיקה אמנם לא הסתיים, אך התנהלות שר המשפטים הביאה בפועל לתוצאה דומה של השתלטות קואליציונית על עבודת הוועדה.

מעבר לכך, הממשלה והקואליציה פועלות במספר צירים נוספים להחלשת הדמוקרטיה: קידום חקיקה במסגרת מושב הקיץ של הכנסת, כאשר במוקד עמדו הצעות חוק שנועדו להחליש את עצמאות מערכת המשפט, לערער את חופש הביטוי וחופש העיתונות ולפגוע בתקשורת, ולצמצם את החופש האקדמי באופן שמערער עוד יותר את יכולתן של המערכות השונות לבקר ולהתריע בפני פגיעה בזכויות של כלל הציבור. המתקפה על שלטון החוק אף קיבלה באחרונה ביטוי פיזי, כאשר חברי כנסת מהקואליציה היו בין הפורצים למחנה הצבאי "שדה תימן", ועתה היועצת המשפטית לממשלה בוחנת האם יש מקום לפתוח בחקירה פלילית כנגדם. לכך יש להוסיף כי בחודשים האחרונים, תפקידים בכירים רבים בשירות הציבורי נותרו ללא מינוי קבע, בדגש על אי-מינוי נשיא קבוע לבית המשפט העליון בחריגה מעקרון הסניוריטי, ועל אי-מינוי מפכ"ל למשטרת ישראל, לצד אי-מינוי עקבי של נשים לתפקידים בכירים בשירות המדינה.

² סוזי נבות "פסק הדין של בג"ץ בעניין הפטור מגיוס והתמיכות לשיבות: צפוי, חד ופה אחד" N12 (25.6.2024); ענת טהון אשכנזי "פסיקת בג"ץ בעניין הפטור מגיוס נועדה בעיקר להגן על שלטון החוק במדינת ישראל" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 28.6.2024).

³ הצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון – סמכויות הממשלה בענייני המשפטיים), התשפ"ג–2023.

⁴ בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון (פס' 24 לתשובת היועצת המשפטית לממשלה לצו על תנאי, מיום 30.5.2024).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

עיקרי המהלכים שהממשלה והקואליציה קידמו –
1 ביוני 2024 עד 8 באוגוסט 2024

הזירה	מהלך	ביטויים בשטח	סטטוס המהלך
פגיעה בשלטון בחוק	ניסיון להחליש את מוסד היועצת המשפטית לממשלה	הסתמכות על חוות דעת משפטיות שנכתבו על ידי מזכיר הממשלה ועקיפת הייעוץ המשפטי; דרישה מצד חברי קואליציה לקדם הצעת חוק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה. התבטאויות מצד שרים בממשלה מלמדות כי העלאת הצעה זו בעת הנוכחית נועדה לפגוע במעמד היועמ"שית. הממשלה גם קידמה החלטות שונות למרות שהיועמ"שית קבעה כי הן מעוררות קשיים חוקיים וחוקתיים.	היועמ"שית התריעה בפני ראש הממשלה בדבר שיבוש ההליך התקין של פעולת הממשלה; הצעת חוק שהוגשה ע"י ח"כ קרויזר לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה טרם קודמה בכנסת.
	הליך מינוי נציב שירות המדינה	הממשלה אישרה הצעת מחליטים למינוי של נציב שירות המדינה דרך הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים. בכך הממשלה דחתה את חוות דעת היועמ"שית כי מינוי תקין של נציב שירות המדינה יעשה ע"י ועדת איתור בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון. בנוסף, הוגשה הצעת חוק (שטרם קודמה) למינוי פוליטי של נציב שירות המדינה.	הצעת המחליטים אושרה בישיבת הממשלה שהתקיימה ב-11.8.2024.
פגיעה בעצמאות מערכת המשפט	ניסיון להשתלט פוליטית על הליך מינוי נציב תלונות הציבור על השופטים	קידום הצעת חוק שתביא להשתלטות של הרוב הפוליטי על הליך מינוי נציב תלונות הציבור על שופטים, באופן שמאיים על אי-התלות של השופטים.	בהכנה לקריאה השנייה והשלישית בוועדת החוקה, חוק ומשפט.

הצרת חופש הביטוי וההפגנה בזמן המלחמה	פוליטיזציה ופגיעה בחופש הביטוי באקדמיה	הצעת חוק המבקשת לקבוע כי על מוסד להשכלה גבוהה לפטר איש סגל אקדמי שביצע "הסתה לטרור" או תמך בארגון טרור או במעשה טרור	הצעת החוק עברה בקריאה טרומית בכנסת
הצעות לתיקון חוק פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה	הצעות שונות להחמרה מהותית של החוק שמאפשר לסגור שידורי תקשורת זרים, בה בעת שהחוק הקיים עומד לביקורת שיפוטית בפני בג"ץ בגין פגיעה בחופש הביטוי	הצעות חוק אחת עברה בקריאה טרומית בכנסת, ושתי הצעות טרם קודמו	
הצעות חוק שפוגעות בתקשורת הציבורית	חוק שקובע כי גם בעלי רישיונות זעירים (כמו ערוץ 14) יהיו חייבים להפיץ את שידוריהם במערך עידן פלוס, ומשית את התשלום על הפצת כל השידורים במערך על תאגיד השידור הישראלי, הכנסת ואוצר המדינה.	החוק אושר בכנסת	
	חוק שמאריך את תוקפן של הטבות שניתנות לבעלי רישיון זעיר, כדוגמת ערוץ 14.	החוק אושר בכנסת	
	הצעת חוק שמבקשת להסמיך את שר התקשורת לאפשר לתחנות הרדיו האזוריות להפוך למשדר ארצי, בסטייה מהמצב הקיים היום שבו הסמכות ניתנת למועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו.	הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה הראשונה בוועדת הכלכלה.	
	הצעת חוק שמציעה לקבוע כי תקציב תאגיד השידור הישראלי ימומן מתקציב המדינה, והמדינה תשוב ותאשר אותו מדי שנה.	באופן חריג ביותר, ההצעה תוכננה לעלות לוועדת השרים לענייני חקיקה יום לאחר הנחתה על שולחן הכנסת. בשל התנגדות יועמ"שית הכנסת, הדיון בהצעה נדחה.	

<p>"חוק הרבנים" אמנם הוסר מסדר יומה של ועדת החוקה, חוק ומשפט בשל הביקורת הציבורית, אך הוא עודנו מצוי בהכנה לקריאה הראשונה בוועדה. הגרסה המרוככת של "חוק הרבנים" אושר בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת לקראת הקריאה הראשונה.</p>	<p>ועדת חוקה, חוק ומשפט ביקשה שוב להציב על סדר יומה הצעת חוק שנועדה לאפשר למנות רבנים בהיקף נרחב מאוד, ולהרחיב את כוחה של הרבנות הראשית במינוי רבנים מקומיים, תוך צמצום הייצוג של נשים בוועדות הבחירה. בשל הביקורת הציבורית, הוסרה ההצעה שוב מסדר יומה של הוועדה. במקומה, נדונה מעין גרסה מרוככת של "חוק הרבנים", שמטרתה לאפשר יצירת משרות נוספות של רבנים ובלניות ללא הגבלה.</p>	<p>ניסיון לקדם את "חוק הרבנים"</p>	<p>פגיעה בשלטון המקומי</p>
---	---	--	---

להלן פירוט כלל המהלכים להחלשת הדמוקרטיה בתקופת סקירה זו (ככל שיש הצעות חקיקה הן יוצגו תחילה ולאחר מכן תוצג פעילות הממשלה):

פגיעה חמורה בשלטון החוק: התרעות מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה כי הממשלה מקבלת החלטות בניגוד לדין

בעת האחרונה היועצת המשפטית לממשלה הצביעה על דפוס של התנהלות בלתי חוקית של הממשלה, והתריעה במספר הזדמנויות שונות על פעולות של הממשלה שהתקבלו בניגוד לדין. במוקד – היועצת המשפטית לממשלה הבהירה לראש הממשלה, במכתב חמור באופן מיוחד, כי "זה זמן החלטות ממשלה משמעותיות מתקבלות בתהליכי עבודה משובשים. זאת מבלי שקדמה להן עבודת מטה מקצועית; תוך העברתן להתייחסות הגורמים הרלוונטיים בסמוך לישיבות הממשלה או במהלכן, באופן שאינו מאפשר לגורמי המקצוע, וכן לשרים, למלא את תפקידם וחובותיהם; ואף בהסתמך על חוות דעת משפטית של מי שאינו מוסמך לכך, גורם פרטי או מזכיר הממשלה. התוצאה היא הפרת דין ופגיעה בציבור". כדוגמה, היועצת הזכירה את החלטת הממשלה (שבוטלה ע"י בג"ץ) אשר ביקשה למנוע מהייעוץ המשפטי לוודא שצעדי הממשלה בעניין גיוס בני הישבות ומימונם חוקיים. דוגמה נוספת שהיועצת הזכירה היא מכתב של מזכיר הממשלה מיום 31.7.2024 שבו הוא סיפק חוות דעת משפטית – בחריגה מסמכות – שהיא בעלת השלכות כבדות משקל בתחום הביטחוני.⁵ דוגמה אחרת, שלא צוינה במכתבה של היועצת המשפטית לממשלה ופורסמה בתקשורת היא בדבר דיון שהתקיים בממשלה בנוגע להצעת החלטה של הממשלה (שלא התקבלה בסופו של דבר) ביחס לחוות הדעת המייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג בעניין חוקיות הכיבוש הישראלי בגדה

⁵ מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה, גלי בהרב-מיארה לראש הממשלה, בנימין נתניהו בנושא "שיבוש תהליכי העבודה בעבודת הממשלה" (6.8.2024).

המערבית. להצעה זו צורפה חוות דעת פרטית של פרופ' טליה איינהורן, והיא נכתבה ללא שיתוף של היועצת המשפטית לממשלה.⁶

גם בסוגיית גיוס תלמידי ישיבות, הייעוץ המשפטי לממשלה שב והבהיר כי מזכיר הממשלה אינו מוסמך לתת חוות דעת משפטיות לממשלה, והממשלה אינה יכולה להסתמך על חוות דעת כזו. המשנה ליועצת המשפטית לממשלה ציין כי מכתבו של מזכיר הממשלה נועד לאפשר לממשלה לפעול בניגוד לדין בתחום הגיוס, בעוד שבמצב החוקי הנוכחי מתחייב להוציא צווי גיוס באופן מידי ושוויוני.⁷

הייעוץ המשפטי לממשלה התריע מפעילות בלתי חוקית של הממשלה גם בסוגיית המינויים. הממשלה החליטה באחרונה למנות את ד"ר אודליה מינס לתפקיד יו"ר מועצת הרשות השנייה, חרף התנגדות הייעוץ המשפטי למשרד התקשורת, שסבר כי מינס אינה עומדת בתנאי הכשירות לתפקיד. לאחר אישור המינוי בממשלה, הייעוץ המשפטי לממשלה הבהיר לשר התקשורת כי "הואיל והממשלה אינה מוסמכת לאשר את מינויו של אדם שאינו עומד בתנאי הכשירות [...] , מדובר בהחלטה שהתקבלה בחוסר סמכות, ודינה בטלות. בשל כך, כניסתה לתפקיד של ד"ר מינס כיו"ר המועצה והפעלת סמכויות של יו"ר המועצה על ידה תהיה בניגוד לדין". כן הובהר כי תהליך קבלת ההחלטה בממשלה היה פגום אף הוא, באשר הצעת ההחלטה על מינויה של מינס לא הופיעה על סדר היום של ישיבת הממשלה, אלא היא הונחה על שולחן הממשלה תוך כדי ישיבתה.⁸ לכך השיב שר התקשורת כי "החלטה זו מחייבת כל עוד לא בוטלה בהחלטת ממשלה אחרת או בפסיקה של בית משפט מוסמך".⁹

להשלמת התמונה, ראוי לציין כי הממשלה גם קידמה לאחרונה החלטות נוספות חרף קביעתה של היועמ"שית כי הן מעלות קשיים חוקיים וחוקתיים. כך, לדוגמה, הממשלה אישרה את הארכת שירות החובה ל-36 חודשים לתקופה של חמש שנים, אף שהיועמ"שית והייעוץ המשפטי למשרד הביטחון הזהירו כי "הגדלת הנטל על המשרתים למשך שנים, בלי לנקוט במקביל בפעולות ממשיות לגיוס בני ישיבות ולפיזור הנטל – לא תהיה חוקתית".¹⁰ עוד קודם לכן, הוחל דין רציפות על הצעת חוק שירות ביטחון ("חוק הגיוס"), אף שהייעוץ המשפטי לממשלה הבהיר כי "קיימת מניעה משפטית באישור ההצעה ויש להתנגד לה".¹¹ בנוסף, הממשלה אישרה את מינוי אליעזר (צייני) מרום לתפקיד פרויקטור הצפון, אף שהיועמ"שית הזהירה מפני ניגוד עניינים בשל מעורבותו

⁶ יובל יועז "מכתב היועמ"שית הבהיר עד כמה הממשלה מצפצפת על החוק" זמן ישראל (7.8.2024); חן מענית "נתניהו הגיש לממשלה הצעת החלטה שדוחה את חוות הדעת מהרג, ושנכתבה בלא שיתוף היועמ"שית" הארץ (21.7.2024).

⁷ מכתב מאת ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), אל מזכיר הממשלה, עו"ד יוסי פוקס, בנושא "מכתבך בנושא גיוס תלמידי ישיבות" (7.8.2024).

⁸ מכתב מאת ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), אל שר התקשורת, ד"ר שלמה קרעי בנושא "מינוי ד"ר אודליה מינס ליו"ר מועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו" (6.8.2024).

⁹ סמין גואטה "היועמ"שית לקרעי: ההחלטה על מינוי אודליה מינס למי"ר הרשות השנייה אינה חוקית" The Marker (6.8.2024).

¹⁰ טל שלו "הממשלה אישרה את הארכת שירות החובה ל-3 שנים" וואלה (14.7.2024).

¹¹ להרחבה ראו: שלומית רביצקי טור-פז ומורן קנדלשטיין-היינה "החלת דין הרציפות להצעת חוק שירות ביטחון" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 14.6.2024).

של מרום בפרשת הצוללות, וקראה להשיב את העניין לבדיקה נוספת של ועדת המינויים.¹²

במקביל, הממשלה מתעלמת הלכה למעשה מחוות דעת משפטיות של היועמ"שית. כך, לדוגמה, כפי שיתואר בפירוט בהמשך, הממשלה גם דחתה באחרונה את חוות דעתה של היועמ"שית לפיה נציב שירות המדינה הבא צריך להיבחר ע"י ועדת איתור בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון; ובנוסף, מזכיר הממשלה דחה את הבהרת היועמ"שית כי אין מקום לעכב את ההחלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר אירועי המלחמה, ויש להקימה בהקדם.

התנהלות הקואליציה: פגיעה בשלטון החוק וערעור מעמדם של שומרי סף וגורמי מקצוע

מינוי נציב שירות המדינה – נציב שירות המדינה צפוי לסיים את תפקידו בחודש ספטמבר הקרוב. היועמ"שית הבהירה לראש הממשלה כי לשם הבטחת הליך מינוי תקין והולם של נציב שירות המדינה הבא, יש לקבוע כי המינוי ייעשה ע"י ועדת איתור בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון.¹³ עמדת היועמ"שית מתבססת על החלטת ממשלה משנת 2018, שבה נקבע כי "הממשלה תידרש בעתיד לנוהל שיגובש ע"י היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה לגבי דרכי מינויו של נציב שירות המדינה".¹⁴

החלטת היועמ"שית נובעת ממאפייניו הייחודיים של תפקיד נציב שירות המדינה, כמי שחובתו לפעול באופן בלתי תלוי, ובאשר הוא בעל השפעה עמוקה על דמותו של השירות הציבורי. לנציב יש תפקיד מרכזי במגזר הציבורי בישראל. הוא עומד בראש מערך ההון האנושי בשירות המדינה, קובע את תקנון שירות המדינה, מאשר את חלוקת התפקידים והסמכויות בין היחידות השונות ועוד. בנוסף, יש לו תפקיד בעל היבט פוליטי של פיקוח על מינויים בכירים בשירות הציבורי, והוא נחשב ל"שומר הסף" העיקרי ביחס למינויים בכירים.¹⁵ כאן המקום להזכיר כי הצעת היועמ"שית באה על רקע החלטת הממשלה משנת 2018, וכי הצעה זו נסמכת על חוות דעתה של היועצת המשפטית למשרד ראש הממשלה, כפי שנדרש בהחלטת הממשלה.

הממשלה דחתה בפועל את הבהרת היועמ"שית כי נציב שירות המדינה הבא צריך להיבחר ע"י ועדת איתור בראשות שופט בדימוס של בית המשפט העליון. הממשלה אישרה ביום 11.8.2024 הצעת מחליטים שלפיה הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים היא שתוסמך באופן חד-פעמי להמליץ לממשלה על המועמד לתפקיד נציב שירות המדינה. עוד לפי ההצעה, במקום נציב שירות המדינה המכהן, המשמש כחבר בוועדה המייעצת, הממשלה תמנה אדם

¹² טל שלו ויקי אדמקר "למרות התנגדות היועמ"שית: הממשלה אישרה את מינויו של אליעזר צייני מרום לפרויקטור הצפון" **וואלה** (21.7.2024).

¹³ טובה צימוקי ואיתמר אייכנר "היועמ"שית במכתב חריף: רה"מ לא יכול למנות בעצמו את נציב שירות המדינה הבא" **ynet** (19.6.2024).

¹⁴ מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה לראש הממשלה בעניין "הליך מינוי נציב שירות המדינה" (19.6.2024).

¹⁵ אסף שפירא "נציב שירות המדינה הוא שומר סף, וכך נכון להתייחס למינויו" **N12** (21.6.2024).

ששימש נציב שירותי מדינה בעבר או מנכ"ל של משרד ראש הממשלה בעבר ואינו מכהן כיום בשירות המדינה.¹⁶

לצד זאת, באחרונה הוגשה על ידי ח"כ אביחי בוארון הצעת חוק שעיקרה מינוי פוליטי של נציב שירותי המדינה. לפי ההצעה, ראש הממשלה ימנה ועדה לבדיקת כשירות המועמדים לתפקיד נציב שירותי המדינה, שתורכב מהגורמים הבאים: יו"ר הוועדה שיהיה שופט בדימוס וימונה לתקופה מינימלית של 12 שנים; מנכ"ל משרד ראש הממשלה; מנכ"ל משרד העבודה; נציב שירותי המדינה או נציב בדימוס שייבחר ע"י יו"ר הוועדה. ראש הממשלה גם יציע לוועדה מועמד לתפקיד נציב שירותי המדינה, ואם הוועדה (שמרבית חבריה מונו באופן פוליטי) תמצא שהוא כשיר לתפקיד, היא תאשר את מינויו.¹⁷

פריצה לבסיסי צה"ל בהשתתפות חברי כנסת – מפגינים פרצו למחנה הצבאי "שדה תימן" בעקבות עיכוב של חיילי מילואים שנחשדו בהתעללות חמורה (לרבות חשד לאלימות מינית) בעציר במחנה. בין המפגינים שפרצו למחנה היו גם מספר חברי כנסת מהקואליציה.¹⁸ בהמשך, דווח כי היועצת המשפטית לממשלה בוחנת את האפשרות להורות על פתיחה בחקירה פלילית נגד חברי הכנסת צבי סוכות וניסים ואטורי, על חלקם בפריצה למחנה.¹⁹

אירוע זה לווה בדברי אימים מצד חברי כנסת כנגד הפרקליטה הצבאית הראשית (לדוגמה: מצד ח"כ סון הר מלך שאמרה כי "הפצ"רית פושעת. עם ישראל ילחם מול אויבים מבחוץ ואויבים שמנסים לכרסם בנו מבית" ובהמשך אף טענה, בהתייחס לפצ"רית, כי "כל מי שיעז לגעת בלוחמים שלנו, יישפט כאחרון הבוגדים"), וכנגד היועצת המשפטית לממשלה.²⁰ מ"מ נשיא בית המשפט העליון, עוזי פוגלמן, הבהיר כי "מתקפות המכוונות לרשויות החוק ולעומדות בראשן, אשר מלוות בהתנהגות פורצת גבולות – דוגמת אלה שראינו בימים האחרונים – עלולות לפגוע ביכולתן של מערכות אלו לפעול באופן עצמאי, אובייקטיבי ובלתי תלוי, ולכרסם ביסודות הדמוקרטיים של מדינתנו".²¹

ניסיון של שרים בממשלה לפגוע במוסד הייעוץ המשפטי לממשלה – סיעת "עוצמה יהודית" דרשה משר המשפטים להציב את הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה²² על סדר יומה של ועדת השרים לענייני חקיקה

¹⁶ הלך מינוי נציב שירותי המדינה ותיקון החלטת ממשלה – הצעה להחלטה; אסף שפירא וריטה גולשטיין-גלפרין "חוות דעת: הצעת הממשלה למנות נציב שירותי המדינה בכפוף לבחינת הוועדה המייעצת לא מינויים לא תבטיח מינוי נציב מקצועי ומתאים" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 11.8.2024).

¹⁷ הצעת חוק שירותי המדינה (מינויים) (תיקון) – מינוי נציב שירותי המדינה ומינויים באמצעות ועדת איתור, התשפ"ד–2024.

¹⁸ אילנה קוריאל, יואב זיתון, איתמר אייכנר, רענן בן צור ומורן אזולאי "מהומות בשדה תימן ובבית ליד אחרי פשיטת מצ"ח, מפגינים פרצו לבסיסים" Ynet (29.7.2024).

¹⁹ חן מענית "היועמ"שית בוחנת פתיחת חקירה פלילית נגד ח"כים שהתפרצו לבסיס שדה תימן" הארץ (31.7.2024).

²⁰ גלנט: הפריצה לבתי הדין הצבאיים פוגעת בדמוקרטיה; שיקלי עקץ את היועמ"שית" ישראל היום (29.7.2024).

²¹ תמר אלמוג, אנה פינס ואיתי בלומנטל "השופט פוגלמן על סערת שדה תימן: 'מתקפות על רשויות החוק מסכנות את הדמוקרטיה'" כאן (31.7.2024).

²² הצעת חוק פיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, התשפ"ד–2024, פ/4625/25.

ולקדמה לקריאה טרומית. על פי הצעת החוק – שטרם קודמה בכנסת – הסמכות לפתוח בחקירה, העמדה לדין, או כל החלטה אחרת הנוגעת להליך הפלילי נגד ראש הממשלה וחברי הממשלה תעבור מידי היועמ"שית לפרקליט המדינה.²³ בניגוד לדיון הענייני שמתקיים בשנים האחרונות ביחס לסמכויות היועמ"ש, הרי שהניסיון להעלות את הצעה זו על סדר היום הציבורי בעת הנוכחית, כפי שניתן ללמוד מהתבטאויות המציעים, נגוע בשיקולים פוליטיים (כאשר האמתלה הנוכחית היא שהיועמ"שית אינה מעמידה לדין את יאיר גולן), ונועד לפגוע במעמדה של היועצת המשפטית לממשלה. נזכיר כי גם לאורך שנת 2023 חברים בקואליציה הניחו הצעות חוק לפיצול תפקיד היועמ"ש, מהלכים שהלכו יד ביד עם ניסיונות אחרים לקדם חקיקה שתפגע במערכת המשפט.

ניתן להניח כי רצון הקואליציה אינו לשפר את עבודת הייעוץ המשפטי לממשלה אלא לפגוע במעמדו, זאת לאור המתקפות ההולכות וגוברות של שרים וחברי קואליציה כנגד מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה, התקפות שמתרחשות מדי שבוע במסגרת ישיבת הממשלה,²⁴ שהן בבחינת המשך הדה-לגיטימציה לתפקידו ולמעמדו. כך, לדוגמה, השר אמסלם טען בישיבת ממשלה כנגד המשנה ליועמ"שית כי "אתה האדם הכי מסוכן במדינה. צריך לפטר אותך ואת היועמ"שית" ובישיבת ממשלה אחרת הוא התנגח בנציג היועמ"שית, באומרו כי "אני אגיד למה אני לא סובל אתכם. אתם חבורת גנגסטרים [...] יש פה אלימות משפטית"; השר שיקלי תקף את היועמ"שית, שלדבריו, "תומכת באלימות פוליטית ממוסדת",²⁵ והשר קיש טען כי "היועמ"שית רוצה לפגוע בעבודת הממשלה ובמדיניות".²⁶ גם סביב אירועי הפריצה למחנה "שדה תימן", שרים וחברי כנסת ניצלו את המצב כדי לתקוף את היועצת המשפטית לממשלה ואת מערכת אכיפת החוק.²⁷

ניסיון לפגוע בעצמאות החברות הממשלתיות – על שולחן הכנסת הונחה (על ידי ח"כ אביחי בוארון) הצעה לתיקון חוק החברות הממשלתיות, כך שהחברות הממשלתיות תוכפפנה, הלכה למעשה, לשר הממונה על ביצוע החוק הרלוונטי, תוך דחיקת רגלי הייעוץ המשפטי לממשלה מהליכי מינוי הבכירים בחברות אלה. לפי הצעת החוק, הרי שבראש הוועדה המייעצת לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון, או מנהל כללי, בחברה ממשלתית – יעמוד נציג שיקבע השר הממונה. זאת, במקום המצב הקיים כיום, שבו בראש הוועדה עומד נציג שנבחר על-ידי היועץ המשפטי לממשלה. גם יתר חברי הוועדה ימונו על ידי יושב ראש הוועדה (שצפוי להיבחר, כאמור, ע"י גורם פוליטי). עוד מוצע להכפיף את רשות החברות הממשלתיות לפיקוחו של מנכ"ל המשרד הממונה על רשות החברות הממשלתיות (כיום השר

²³ דפנה ליאל "בן גביר דורש מליון: קדם חקיקה לפיצול תפקיד היועמ"שית" N12 (13.6.2024).

²⁴ איתמר אייכנר "ליון תמך בחידוש המהפכה המשפטית, סמוטריץ' למשנה ליועמ"שית: [יטיפש" Ynet](#) (11.8.2024).

²⁵ מיכאל שמש "אמסלם תקף את היועמ"שית והמשנה גיל לימון; נתניהו 'בדמוקרטיה שומרי הסף הם הציבור'" [כאן](#) (30.6.2024).

²⁶ איתמר אייכנר "מינוי פרויקטור הצפון אושר, אחרי ששרים תקפו את נציגי היועמ"שית: לא סובל אתכם, חבורת גנגסטרים" [Ynet](#) (21.7.2024).

²⁷ אורי איזק, ניצן שפירא וברהנו טגניה "סערת מעצר החיילים: מאות מפגינים פרצו לבית הדין הצבאי בבית ליד; הרמטכ"ל הלוי הגיע למקום" [Mako](#) (29.7.2024).

הממונה הוא דוד אמסלם) והיא תפעל לפי הוראותיו. בפרט, מודגש כי היועץ המשפטי של הרשות יהיה כפוף ליועץ המשפטי של המשרד של השר הממונה.²⁸

ניסיון להחליש את זרועות הביטחון – בשבועות האחרונים גוברת ההשתלחויות בבכירי זרועות הביטחון. כך, לדוגמה, השר בן גביר טען כי ראש השב"כ "פוגע בביטחון המדינה כדי לפגוע בי וגם כי זאת האג'נדה שלו",²⁹ ושרים וגורמים בקואליציה מרבים לתקוף באופן שיטתי את הרמטכ"ל, ראש השב"כ ובכירים אחרים בצבא.³⁰ בנוסף, חברי כנסת מהליכוד דרשו מראש הממשלה להדיח את שר הביטחון, וכן את הרמטכ"ל, דובר צה"ל והפרקליטה הצבאית הראשית, לפני פתיחת מערכה בלבנון. זאת, על בסיס טענות שהוכחו ע"י הצבא ושמטרתן להטיל את מלוא האחריות על אירועי ה-7 באוקטובר והמלחמה על כתפי הצבא ושר הביטחון בלבד.³¹

פגיעה מצד הממשלה במוסד ועדת החקירה הממלכתית – בתגובה לקבלת מכתב אזהרה מוועדת החקירה הממלכתית בעניין הצוללות, ראש הממשלה שב ותקף את הוועדה בטענה שהיא מונתה על ידי הממשלה הקודמת "במטרה פוליטית ברורה". כן הוא טען כי אין מקום לעסוק בוועדת החקירה בעת מלחמה וכי היא עוסקת ב"עניינים ביורוקרטיים". ראש הממשלה שב וניסה לשוות לוועדת החקירה הממלכתית מניעים פוליטיים ובכך להפחית מערך מסקנותיה. כל זאת, כאשר ברקע עומדת הדרישה מצד גורמים משפטיים, פוליטיים וציבוריים למינוי ועדת חקירה ממלכתית לאירועי ה-7 באוקטובר.

כך, היועמ"שית הבהירה לראש הממשלה כי ועדת חקירה ממלכתית היא המנגנון החוקי המתאים לבחינת אירועי ה-7 באוקטובר, וכי "נוכח הדחיפות שבהתמודדות עם הסיכונים במישור הבין-לאומי [...] אין לעכב את ההחלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית לחקר אירועי המלחמה, ויש להקימה בהקדם".³² מזכיר הממשלה השיב לה כי "נושא הקמת ועדת חקירה ממלכתית מצוי בסמכותה הבלעדית של הממשלה" וכי "טרם בשלה השעה לחקור את כלל אירועי המלחמה ומה שקדם לה".³³

²⁸ הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון – הוועדה לבדיקת מינויים ושינוי מבנה הרשות), התשפ"ד–2024, פ/4863/25. כן ראו: אדריאן פילוט "ניסיון להחזיר את החברות הממשלתיות למפעל הגיובים של הליכוד" **כלכליסט** (25.7.2024).

²⁹ יקי אדמקר "בן גביר נגד ראש השב"כ: 'הוא איים עלי שישחררו מחבלים – פוגע בביטחון המדינה כדי לפגוע בי'" **וואלה** (1.7.2024).

³⁰ איתמר אייכנר "אתה לא רוצה שאגיד לך מי ישן ב-6/10: ההשתלחות של סמוטריץ' – והזעם של הרמטכ"ל" **Ynet** (28.6.2024); רועי שרון "הרמטכ"ל נגד הח"כ מהציונות הדתית: 'השתלחות לא אחראית'" **כאן** (18.6.2024).

³¹ דפנה ליאל "ח"כים בליכוד בקריאה לנתניהו: להחליף את גלנט, הרמטכ"ל ודובר צה"ל" **N12** (5.7.2024).

³² טובה צימוקי "היועמ"שית לנתניהו: להקים ועדת חקירה ממלכתית עכשיו – הסיכונים דחופים" **Ynet** (6.6.2024).

³³ מיכאל שמש "מזכיר הממשלה: טרם בשלה השעה להקמת ועדת חקירה ממלכתית" **כאן** (7.6.2024).

הצעת חוק להשתלטות פוליטית על הליך מינוי נציב תלונות הציבור על השופטים – הכנסת אישרה בקריאה ראשונה את הצעת חוק נציבות תלונות הציבור על שופטים (תיקון – מינוי הנציב)³⁴ שנועדה לשנות את אופן מינוי נציב תלונות הציבור על השופטים. על פי הצעת החוק, הנציב יתמנה בידי נשיא המדינה, לפי בחירת הכנסת בהצבעה חשאית, ומי שרשאי להציע מועמד יהיו רק שר המשפטים או עשרה חברי כנסת. אם יהיו שני מועמדים או יותר, מוצע כי יהיה צורך בקולותיהם של 70 חברי כנסת. זאת, חלף המצב הקיים כיום שבו הנציב מתמנה בידי הוועדה לבחירת שופטים לפי הצעת שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון כאחד. מדובר בניסיון השתלטות של הרוב הפוליטי על מוסד המחזיק בסמכויות משמעותיות-אתיות על השופטים ובסמכות להציע לוועדה לבחירת שופטים לפתוח בהליכי הדחה של שופט. ניסיון השתלטות זה עלול לאיים על אי-תלות השופטים ועל עצמאות מערכת המשפט.³⁵

במהלך הדיונים לקראת הקריאה הראשונה, הייעוץ המשפטי לוועדת החוק, חוקה ומשפט העלה את החשש כי הענקת בכורה לשיקולים פוליטיים-ייצוגיים על פני שיקולים מקצועיים בעת בחירת הנציב תפגע באי-התלות של הנציב. בנוסף, הייעוץ המשפטי עמד על כך שהרקע להצעת החוק נובע מחוסר הסכמה בין נשיא בית המשפט העליון ובין שר המשפטים ביחס למועמד מוסכם לתפקיד הנציב. ההסדר המוצע מבקש לפתור את המבוי הסתום ע"י הוצאת נשיא בית המשפט העליון מהליך הבחירה באופן מידי. מהבחינה הזו, הצעת החוק מהווה "שינוי של כללי המשחק תוך כדי המשחק", דווקא כאשר הם פועלים את פעולתם ומחייבים את הצדדים להגיע להסכמה על זהות המועמד לתפקיד הנציב.³⁶ גם נציגת היועצת המשפטית לממשלה הבהירה בעת הדיון כי הצעת החוק "מכניסה שיקולים פוליטיים למוסד הנציב, אשר במהותו הוא מוסד מקצועי". כמו כן, היא הוסיפה כי יש חובה להבטיח שמנגנון הביקורת יהיה מאוזן ו"שלא יהיה אפשר לעשות בו שימוש לרעה לשם פגיעה במערכת המשפט ובעצמאותה".³⁷

נזכיר כי הנציב סיים את תפקידו בראשית חודש מאי 2024, ועד עתה טרם מונה נציב חדש בשל הניסיון של שר המשפטים לחרוג מהנהוג הוותיק לפיו יתמנה לתפקיד שופט בדימוס של בית המשפט העליון.

אי-מינוי נשיא לבית המשפט העליון – זה כעשרה חודשים שהוועדה לבחירת שופטים אינה ממנה נשיא קבוע לבית המשפט העליון, בניגוד לעקרון הסניורטי הנהוג מאז קום המדינה, הקובע כי הוותיק מבין שופטי בית המשפט העליון יתמנה לנשיא. השר לווין הדגיש כי הוא יעשה זאת רק בתנאי שהבחירה תיעשה

³⁴ הצעת חוק נציבות תלונות הציבור על שופטים (תיקון – מינוי הנציב), התשפ"ד–2024, 4691/25/פ.

³⁵ גיא לוריא "חוות דעת – ההצעה להעביר את מינוי נציב תלונות השופטים לאחריות הכנסת מאימת על עצמאות השופטים" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 30.6.2024).

³⁶ מסמך הכנה מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה לדיון ביום 21.7.2024 בהצעת חוק נציבות לתלונות הציבור על שופטים (תיקון – מינוי הנציב), התשפ"ד – 2024 (4691/25/פ) – הכנה לקריאה ראשונה.

³⁷ "ועדת החוקה אישרה לקריאה ראשונה את הצעת החוק לבחירת נציב תלונות הציבור על שופטים" חדשות הכנסת (21.7.2024).

פה אחד וזאת, אף שעל פי חוק דרוש רוב רגיל (ולא הסכמה פה אחד) כדי למנות נשיא לבית המשפט העליון.

באחרונה פורסם בתקשורת כי במהלך דיון בוועדה לבחירת שופטים, השר לוי הציע למנות את השופט יוסף אלרון לנשיא בית המשפט העליון לתקופה של שנה. החשש הוא כי השר לוי מבקש לקדם את המהלך, בין היתר כדי להשפיע על מי שיעמוד בראש ועדת החקירה הממלכתית לבחינת אירועי ה-7 באוקטובר.³⁸

ברקע, בית המשפט העליון נתן צו על תנאי המורה לשר המשפטים לנמק מדוע הוא לא פועל לבחור נשיא לבית המשפט העליון.³⁹ שר המשפטים עדכן את בג"ץ כי נדרש זמן נוסף למגעים שמתקיימים כעת בנוגע למינוי נשיא לבית המשפט העליון,⁴⁰ ובהתאם ניתנה הארכה על ידי בג"ץ עד ליום 26.8.2024.⁴¹

הצהרת כוונות מטעם הקואליציה לגבי קידום "הרפורמה המשפטית" – שר המשפטים טען באחרונה – במספר הזדמנויות שונות – כי "נדרש שינוי מן היסוד במערכת המשפט" וכי "הגיע הזמן שנקבל החלטה אם הולכים על זה בכל הכוח".⁴² שר המשפטים גם ציין כי הוא פועל עתה לקדם את השינוי בתחום המינויים לבתי המשפט, ובכך הוא שב לרטוריקה שבה הוא דבק לאורך שנת 2023, לפיה מערכת המשפט מנסה לכפות מינויים באופן בלתי דמוקרטי. הוא אף טען כי "הגיעה העת שהמחויבות [לשינויים במערכת המשפט] תהיה מלאה גם בקרב כל 64 חברי הקואליציה", באופן שהתפרש כאיתנות על כוונתו לשוב ולקדם בכנסת חקיקה כנגד מערכת המשפט.⁴³ כמה שרים אף קראו בישיבת הממשלה לקדם את ההצעה לתיקון חוק יסוד: השפיטה, אשר מעניקה לקואליציה רוב מובנה בוועדה לבחירת שופטים.⁴⁴ נזכיר כי הצעה זו מונחת על שולחן הכנסת לקריאה השנייה והשלישית ועם פתיחת מושב החורף, הקואליציה תוכל להעבירה בתוך יום אחד.⁴⁵

³⁸ חן מענית, "יריב לוי הציע למנות את השופט אלרון לנשיא בית המשפט העליון, בניגוד לשיטת הסניורטי", **הארץ** (13.6.2024).

³⁹ בג"ץ 1711/24 התנועה למען איכות השלטון נ' שר המשפטים (החלטה מיום 13.6.2024).

⁴⁰ גלעד מורג "לוי לבג"ץ: המגעים על מינוי נשיא לעליון נמשכים, צריך עוד זמן" **Ynet** (8.8.2024).

⁴¹ בג"ץ 1711/24 התנועה למען איכות השלטון נ' שר המשפטים (החלטה מיום 11.8.2024).

⁴² איתמר אייכנר "לוי תמך בחידוש המהפכה המשפטית, סמוטריץ' למשנה ליועמ"שית: **יטיפש**" **Ynet** (11.8.2024).

⁴³ דפנה ליאל "הרפורמה חוזרת? השר לוי: 'המסקנה שהתחדדה מאירועי המלחמה – נדרש שינוי מן היסוד במערכת המשפט'" **N12** (2.8.2024); מיכאל האזור טוב "לוי בכנס ימין: 'רבים מבינים היום את הצורך בשינוי במערכת המשפט. שום דבר לא יזיז אותי מהדרך'" **הארץ** (2.8.2024).

⁴⁴ איתמר אייכנר "לוי תמך בחידוש המהפכה המשפטית, סמוטריץ' למשנה ליועמ"שית: **יטיפש**" **Ynet** (11.8.2024).

⁴⁵ הצעת חוק יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3) (כ/947).

ניסיון השתלטות על התקשורת והצרת חופש הביטוי וההפגנה בזמן המלחמה

הצעת חוק שתקדם פוליטיזציה ותפגע בחופש הביטוי באקדמיה – הכנסת העבירה בקריאה טרומית את הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון – פיטורי סגל אקדמי בשל הסתה או תמיכה בטרור והפחתת תקציב).⁴⁶ הצעה זו מציעה לקבוע כי על מוסד להשכלה גבוהה לפטר איש סגל אקדמי, אם הוכח שהוא ביצע "הסתה לטרור" או "תמיכה בארגון טרור, במאבק מזוין או במעשה טרור של ארגון טרור, של מדינת אויב או של יחיד נגד מדינת ישראל". זאת, ובלבד שהמוסד קיבל דיווח מרשויות המשמעת על ההליכים שננקטו על ידן, ואת עמדת היועץ המשפטי למוסד והיועץ המשפטי למועצה להשכלה גבוהה (המל"ג), וניתנה לאיש הסגל הזדמנות להשמיע את טענותיו. לפי ההצעה, איש הסגל לא יהיה זכאי לפיצויי פיטורים או להודעה מוקדמת על פיטוריו. הצעת החוק אף מעניקה למל"ג סמכות לנקוט אמצעי אכיפה (כולל הפחתת תקציבים) למוסד שהפר את חובתו לפטר איש סגל בהתאם לתנאים אלה.

על פי ניסוחה, הצעת החוק איננה תורמת כלל למאבק בטרור שכן אין למנהל מוסד את הכלים הרלוונטיים לבחון האם מעשים או התבטאויות של מרצה עלו לכדי הסתה או תמיכה בטרור. לצד זאת, ההצעה מאיימת קשות על חופש הביטוי, על החופש האקדמי וכן על חופש העיסוק של מרצים באקדמיה. כל מטרתה היא ליצור "אפקט מצנן" ולהלך אימים על גורמים באקדמיה שיבקשו לבקר פעולות שלטוניות.⁴⁷

התערבות בשוק התקשורת: ניסיונות לפגוע בתאגיד השידור הישראלי, לצד מתן הטבות לערוץ 14 – באחרונה הקואליציה קידמה מספר הצעות חוק שפוגעות בתאגיד השידור הציבורי, מחלישות את הרגולציה על התקשורת הציבורית ומיטיבות עם ערוץ 14.

דוגמה אחת היא **הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון – הרחבת המגוון בשידורי הרדיו), התשפ"ד – 2024**, אשר עלולה להביא להשתלטות פוליטית על הרגולציה בתקשורת. ההצעה מבקשת להסמיך את שר התקשורת לאפשר לתחנות הרדיו האזוריות לחרוג משידור המוגבל לאזור הזיכיון ולהפוך למשדר ארצי. זאת, בסטייה מהמצב הקיים היום שבו הסמכות ניתנת למועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, שהיא מועצה סטוטורית, חוץ-ממשלתית ועצמאית.⁴⁸ רב החשש כי תכליתה האמיתית של הצעת החוק היא לפגוע ברדיו הציבורי הארצי, באמצעות הכנסת שחקנים שיתחרו באופן ישיר על תקציבי הפרסום ברדיו הארצי.⁴⁹

הצעת החוק עברה בקריאה טרומית, והיא נמצאת כיום בהכנה לקריאה הראשונה בוועדת הכלכלה.

⁴⁶ הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון – פיטורי סגל אקדמי בשל הסתה או תמיכה בטרור והפחתת תקציב), התשפ"ד–2024, פ/4684/25.

⁴⁷ מרדכי קרמניצר, עדנה הראל-פישר ועמיר פוקס "חוות דעת – הצעת חוק המועצה להשכלה גבוהה (תיקון – פיטורי סגל אקדמי בשל הסתה או תמיכה בטרור והפחתת תקציב), התשפ"ד–2024" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 30.6.2024).

⁴⁸ הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון – הרחבת המגוון בשידורי הרדיו), התשפ"ד – 2024, פ/4656/25.

⁴⁹ תהילה שורץ אלשטולר ואלעד מן "חוות דעת בעניין הצעת חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון – הרחבת המגוון בשידורי הרדיו), התשפ"ד–2024 של ח"כ אלי דלל ואחרים" (המכון הישראלי לדמוקרטיה ועמותת הצלחה, 14.7.2024).

לצד זאת, לאחר היציאה לפגרת הקיץ, הכנסת התכנסה לישיבה מיוחדת כדי להעביר בקריאה השנייה והשלישית את **חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 7) (הוראות לעניין דמי הפצה), התשפ"ד-2024**. הוראת השעה שהתקבלה (שתעמוד בתוקף עד 31.1.2025), קובעת כי גם בעלי רישיונות זעירים יהיו חייבים להפיץ את שידוריהם במערך "עידן פלוס". בנוסף היא פוטרת את הערוצים המסחריים מתשלום דמי הפצה בשל הפצת השידורים באמצעות המערך, תוך השתתת התשלום על תאגיד השידור הישראלי, הכנסת ואוצר המדינה.⁵⁰ עוד נקבע בחוק פטור לבעלי רישיון זעיר מהחובה למסור בחינם את השידור החי לפלטפורמות שידור מקוונות, וכן ניתן פטור לבעלי רישיון זעיר מתשלום חובות למערך.

חוק זה צפוי להיטיב עם ערוץ 14 (שהוא בעל רישיון זעיר), ובמקביל לפגוע בתאגיד השידור הישראלי, שלמעשה נדרש לסבסד את שידור ערוצי הטלוויזיה המסחריים.

מהלך נוסף – שעבר גם כן בכנסת במושב הקיץ – מעניק שורה נוספת של הטבות לערוץ 14. כך, **חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון מס' 49), התשפ"ד-2024** מאריך את תוקפן של הטבות שניתנות לבעלי רישיון זעיר, כדוגמת ערוץ 14, כגון פטור מדמי רישיון שנתי, וכן הטבות רגולטוריות, כגון פטור מהחובה לממן הפקות מקור ויצירה מקומית, ופטור מהחובה להקים חברת חדשות נפרדת.⁵¹ יוער כי הטבות אלה ניתנו במקור לבעלי רישיון זעיר – ובראשם ערוץ 14, שנחשב לנהנה העיקרי מהן – כהוראת שעה לתקופת מעבר של חמש שנים, אך הן הוארכו כבר בעבר, ועתה הוארכו פעם נוספת. ההארכה הנוכחית מעמידה את משך תקופת ההטבות לערוץ 14 על שמונה שנים.

הצעת חוק נוספת שעלולה לפגוע בתאגיד השידור הציבורי עיקרה בניסיון להשתלטות פוליטית על תקציב התאגיד. **הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון - תקציב תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ד-2024** מציעה לקבוע כי תקציב תאגיד השידור הישראלי ימומן מתקציב המדינה, והממשלה תיזדרש לאשר אותו מדי שנה. זאת, חלף המצב הקיים כיום, שבו תקציבו של התאגיד נקבע בחוק, והוא מגיע באופן ישיר מאגרות הרכב.⁵²

באופן חריג ביותר, הצעת החוק הייתה אמורה לעלות לוועדת השרים לענייני חקיקה יום לאחר הנחתה על שולחן הכנסת, וזאת בכינוס מיוחד של ועדת השרים לחקיקה שיייוחד להצעה זו. בסופו של דבר, הדיון המיוחד בוועדת השרים נדחה בשל התנגדות היועצת המשפטית של הכנסת, והדיון בהצעה זו הועבר למושב החורף של הכנסת.⁵³

הצעות להחמרת חוק פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה – הוגשו שלוש הצעות חוק שנועדו להרחיב את ההסדר הקבוע בחוק פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה שהתקבל בכנסת רק לאחרונה. הצעת חוק שהוגשה ע"י ח"כ

⁵⁰ הצעת חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 7) (הוראות לעניין דמי הפצה), התשפ"ד-2024, פ/3653/25.

⁵¹ חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון מס' 49), התשפ"ד-2024.

⁵² הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון - תקציב תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ד-2024, פ/4736/25.

⁵³ יסמין גואטה "ההשתלטות על תקציב התאגיד: אחרי ניסיון למחטף – הדיון בהצעת החוק של אביחי בוארון יעבור למושב החורף" **The Marker** (15.7.2024).

קלנר –⁵⁴ ועברה בקריאה טרומית – מציעה להרחיב את סל הכלים שניתן להפעיל כנגד ערוצים זרים כך שיהיה ניתן גם להורות לגופי הממשלה שהנושא בתחום אחריותם – לעצור את שידורי הערוץ הזר (באופן שיאפשר לחסום, לדוגמה, רשתות חברתיות שדרכן ניתן לקלוט את שידורי הערוץ הזר);⁵⁵ להאריך את פרקי הזמן שבהם ניתן להפעיל את הכלים; ולקבוע כי תוקפו של החוק לא יהיה עוד מוגבל בזמן. הצעת חוק נוספת, שהוגשה ע"י ח"כ פוגל,⁵⁶ מציעה גם לבטל את מנגנון הביקורת השיפוטית הקבוע בחוק, ואילו הצעת חוק שהוגשה ע"י ח"כ סוכות⁵⁷ מאפשרת להטיל עונשי מאסר על מי שמפרים את הוראות החוק.

ברקע, במסגרת עתירה לבג"ץ על תוקפו של החוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה, הוצא צו על תנאי שהורה למדינה להסביר מדוע לא ייקבע כי החוק המדובר בטל. כן צוין כי ניתן במקום זאת להגיש הודעה שתוקפו של החוק לא הוארך.⁵⁸

אלימות משטרתית גוברת בהפגנות – מאז פרוץ המלחמה אנו עדים למהלכים שונים להצרת הזכות להפגין, ובשבועות האחרונים ניכרת החרפה במקרי האלימות המשטרתית כנגד אלה המפגינים נגד הממשלה. כך לדוגמה, שוטרים תועדו עוצרים באלימות רופא בעת שהגיש טיפול רפואי למפגינה פצועה, ומח"ש פתחה בבדיקת האירוע;⁵⁹ שוטרים עצרו בהפגנה צלם עיתונות בתפקיד;⁶⁰ שוטר דחף בכוח כתבת של חדשות 12 בעת שסיקרה את ההפגנה;⁶¹ ח"כ נעמה לזימי נהדפה באלימות ע"י שוטרים;⁶² שוטר תועד מקלל מפגין באופן חריף כאשר המפגין ביקש ממנו להזדהות;⁶³ וכן ישנו תיעוד של אלימות משטרתית קשה כנגד מפגינים, כולל תיעוד של שימוש במכת"זית בניגוד לנהלי המשטרה.⁶⁴ באחרונה, המשטרה אף עיכבה ארבעה אנשים שישבו בגינה ציבורית ליד ביתו

⁵⁴ הצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון – הוראת קבע), התשפ"ד–2024, פ/4626/25.

⁵⁵ רן בר-זיק "קרעי וקלנר רוצים צנזורה ברשת – ההצעה שלהם עלולה לשבש את כל האינטרנט בישראל" **הארץ** (27.6.2024).

⁵⁶ הצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון – הארכת תוקף), התשפ"ד–2024, פ/4627/25.

⁵⁷ הצעת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון – אכיפה והארכת הוראה השעה), התשפ"ד–2024, פ/4619/25.

⁵⁸ בג"ץ 2859/24 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ראש הממשלה** (החלטה מיום 9.6.2024).

⁵⁹ אור רביד "פרסום ראשון: מח"ש פתחה בבדיקת תקיפת ומעצר הרופא בהפגנה בקפולן" **N12** (9.6.2024).

⁶⁰ נופר משה פרדו ואנה פינס "מדורות בהפגנה בת"א: 12 נעצרו – בהם צלם 'הארץ', ששוחרר אחרי כשעה" **כאן** (15.6.2024).

⁶¹ "שוטר דחף בכוח את כתבת חדשות 12 יולן כהן בהפגנה בת"א" **N12** (22.6.2024).

⁶² אור רביד "ערב סוער בהפגנות: תיעודי האלימות המשטרתית – ותגובות המשטרה" **N12** (30.6.2024).

⁶³ אור רביד "ערב סוער בהפגנות: תיעודי האלימות המשטרתית – ותגובות המשטרה" **N12** (30.6.2024).

⁶⁴ לירן תמרי, רוני גרין שאולוב ורועי רובינשטיין "מושכים למפגין בשיער, חונקים ומטיחים על הכביש: התיעודים הקשים מההפגנה בירושלים" **Ynet** (17.6.2024).

של ח"כ אדלשטיין בעודם לובשים חולצות שעליהן הכיתוב "די לממשלת החורבן". המשטרה, בתגובתה, לא טענה כי האנשים ביצעו עבירה כלשהי אלא כי חלקם נראו בעבר מפירים את הסדר ולכן הם התבקשו לעזוב את המקום בכדי "למנוע התנהגות העלולה להביא להפרת הסדר", ומשלא הסכימו להתפנות, הם עוכבו לחקירה.⁶⁵

הצעת חוק הפוגעת בשלטון המקומי

ועדת חוקה, חוק ומשפט ביקשה שוב להציב על סדר יומה את הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר, רבנים אזוריים, רבני יישוב ורבני שכונות),⁶⁶ לאחר שזו ירדה מסדר יומה של הוועדה ביולי 2023, יחד עם הצעות נוספות של חוקים שכונו על ידי הקואליציה "הרפורמה המשפטית". הצעה זו נועדה לאפשר למנות רבנים בהיקף נרחב מאוד, ללא כל הצדקה, ולהרחיב את כוחה של הרבנות הראשית במינוי רבנים מקומיים, על חשבון חברי מועצת הרשות המקומית, תוך צמצום הייצוג של נשים בוועדות הבחירה.⁶⁷ לנוכח הביקורת הציבורית והתנגדות של גורמים בקואליציה ובשלטון המקומי, הוסרה ההצעה שוב מסדר יומה של ועדת החוקה, חוק ומשפט.⁶⁸

להשלמת התמונה, מספר שבועות לאחר הורדת הצעת החוק מסדר יומה של ועדת החוקה, חוק ומשפט, עלתה בוועדה הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (הסדרת שיטת התקצוב למועצות הדתיות ומועצות אזוריות שאין בהן מועצות דתיות)⁶⁹ שמציעה לאפשר לשר לשירותי דת לתקצב משרות (בכמות שאינה מוגבלת על פי הצעת החוק) בשכר של רבנים או בלניות. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר כי מטרת התיקון היא לאפשר לשר לשירותי דת לתקצב שכר ותקנים של רבנים ובלניות מעבר לסכומי ההשתתפות שמקבלות מועצות דתיות מהממשלה. המטרה היא לאפשר יצירת משרות נוספות של רבנים ובלניות ללא הגבלה, כך שלמעשה הצעה זו מהווה "גרסה מרוככת של חוק הרבנים".⁷⁰ הצעת החוק אושרה בוועדת החוקה, חוק ומשפט לקראת הקריאה הראשונה.

⁶⁵ בר פלג וניר חסון "ארבעה נעצרו ליד ביתו של אדלשטיין; המשטרה: שהו באזור שבו אסור להפגין" **הארץ** (2.8.2024).

⁶⁶ הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר, רבנים אזוריים, רבני יישוב ורבני שכונות), פ/4546/25.

⁶⁷ להרחבה ראו: אריאל פינקלשטיין "חוות דעת: הצעת החוק בעניין רבנים מקומיים תחזק את מועצת הרבנות הראשית והשר על חשבון השלטון המקומי" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 9.7.2023); אריאל פינקלשטיין "חוות דעת: חוק הרבנים המעודכן יחליש את מעמד הקהילות המקומיות בבחירת הרבנים וכלל פגמים שיפגעו בתפקוד הרבנות המקומית" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 18.6.2024).

⁶⁸ אנה ברסקי ומתן וסרמן "הדרישה של בן גביר והשיחה הקשה בין נתניהו לדרעי: הדרמה מאחורי 'חוק הרבנים'" **מעריב** (19.6.2024).

⁶⁹ הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (הסדרת שיטת התקצוב למועצות הדתיות ומועצות אזוריות שאין בהן מועצות דתיות), פ/4540/25.

⁷⁰ שחר אילן "גרסה מרוככת של חוק הרבנים: ההצעה השנויה במחלוקת חוזרת מהדלת האחורית" **כלכליסט** (2.7.2024).

תפקידי מפתח אינם מאוישים במינוי של קבע – במוקד: היעדרו של נשיא קבוע לבית המשפט העליון, בשל ניסיונו של שר המשפטים לסטות מעקרון הסניוריטי הנוהג מאז קום המדינה; ושל מפכ"ל קבוע למשטרת ישראל. לכך יש להוסיף כי גם תפקיד נציב תלונות הציבור על השופטים אינו מאויש מאז חודש מאי 2024, והכנסת עומלת, כאמור, על שינוי אופן מינויו; וכן טרם מונה מנהל קבוע לרשות החברות הממשלתיות ולביטוח הלאומי. העובדה כי תפקידי מפתח במדינה אינם מאוישים במינוי קבוע פוגעת בחוסנם של הגופים השונים וביכולת שלהם להוציא אל הפועל החלטות מקצועיות. עובדה זו גם חושפת את ממלאי המקום להשפעות פוליטיות, שכן הם עלולים לחשוש שפעולה שלהם שלא תעלה בקנה אחד עם רצון הממשלה תביא לסיום תפקידם.

אי-מינוי נשים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי – טרם מונו נשים לתפקיד מנכ"ל במשרד ממשלתי (במינוי קבוע). בנוסף, הממשלה לא מינתה נשים במסגרת המינויים הבכירים האחרונים שהיא ביצעה (לדוגמה: לתפקיד ראש מינהלת תקומה לשיקום יישובי הנגב המערבי; הפרויקטור האזרחי לעניין תושבי הצפון, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה; מנכ"ל משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי).

ברקע, בג"ץ דן בעתירה כנגד הממשלה שעוסקת בהפרת החובה לייצוג הולם של נשים במינויים שהיא ביצעה לתפקידי מנכ"ל במשרדים ממשלתיים.⁷¹ השופטים ציינו במהלך הדיון כי למעשה המדינה "מקדשת את תקרת הזכוכית במשרות בכירות", וכי קיים חשש שגם בעוד עשור המצב לא ישתנה.⁷²

סיכום

סקירה זו ממחישה כי הממשלה שבה לקדם במרץ את הצעדים להחלשת הדמוקרטיה, בדגש על הצעדים שעמדו בליבה של "הרפורמה המשפטית" (החלשת היועמ"שים והשתלטות על הוועדה לבחירת שופטים). גם הקואליציה אינה מסתפקת עוד ב"רפורמה שקטה", אלא היא שבה להתמקד בקידום חקיקה וצעדים נוספים שפוגעים בליבת הדמוקרטיה, תוך החלשת הכלים הקיימים להגבלת הכוח השלטוני. צעדים אלה עלולים לפגוע בדמוקרטיה באופן עמוק ורחב עד כדי כך שבסופו של דבר הם אף עלולים לייתר את הצורך בצעדים המקוריים של תיקון חוקי יסוד, כפי שביקשה לעשות מלכתחילה "הרפורמה המשפטית".

⁷¹ בג"ץ 1363/23 שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל.

⁷² ירון בן גל הירשהורן "בג"ץ דן היום בהיעדר מנכ"ליות במשרדי הממשלה; המדינה: 'השרים יקבלו אוגדן' The Marker (3.7.2024). בג"ץ החליט ביום 3.7.2024 כי על המשיבים להגיש הודעה מטעמם עד ה-5.8.2024 אשר תפרט את הצעדים שינקטו על מנת להגביר את הייצוג ההולם ברמה הממשלתית.