



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

סיכום שנת 2025 <

סקירת המהלכים המרכזיים להחלשת הדמוקרטיה בישראל

ענת טהון אשכנזי | דפני בובניסטי

דצמבר 2025



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

סקירת המהלכים המרכזיים להחלשת הדמוקרטיה בישראל

סיכום שנת 2025

ענת טהון אשכנזי | דפני בנבניסטי

דצמבר 2025

תוכן העניינים

5	פתח דבר
7	מגמות מרכזיות בנסיגה הדמוקרטית בישראל בשנת 2025
10	תמונת מצב של החקיקה הפוגעת בדמוקרטיה בשנת 2025
14	הסקירה בהרחבה
14	1. פגיעה בעצמאות מערכת המשפט
19	2. פגיעה בשלטון החוק
27	3. חשש לפגיעה בטוהר הבחירות
29	4. פגיעה בעצמאות משטרת ישראל והשירות הציבורי
35	5. פגיעה בזכויות יסוד
42	6. פגיעה בתקשורת החופשית ובחברה האזרחית
48	אחרית דבר: מנסיגה דמוקרטית לשיקום הדמוקרטיה

פתח דבר

מסמך זה מציג סקירה של המהלכים העיקריים שהממשלה והקואליציה נקטו בשנת 2025 להחלשת הדמוקרטיה הישראלית. המסמך מבוסס, בין היתר, על סקירות עיתויות שערכנו לאורך השנה החולפת, שעמדנו בהן על התעצמות המהלכים להחלשת הדמוקרטיה וכן ניתחנו את המהלכים שקודמו בחודשים האחרונים.¹

המסמך סוקר את הפעולות המרכזיות להחלשת הדמוקרטיה בשש זירות עיקריות: (1) פגיעה בעצמאות מערכת המשפט; (2) ערעור שלטון החוק ופגיעה במוסד הייעוץ המשפטי לממשלה; (3) פגיעה בטוהר הבחירות; (4) פוליטיזציה במשרת ישראל ובשירות הציבורי; (5) פגיעה בזכויות יסוד; (6) פגיעה בתקשורת החופשית ובחברה האזרחית. בכל אחת מהזירות הללו נרשמו השנה מהלכים משמעותיים בחקיקה, בהחלטות ממשלה ובמהלכים מינהליים, שחלקם כבר הותירו חותם בפועל.

בהמשך לסקירה השנתית שפרסמנו לסיכום המהלכים שנוקטו לפגיעה בדמוקרטיה הישראלית בשנת 2024, גם דפוסי הפעולה המתוארים בסקירה זו מתיישבים עם הממצאים בספרות המחקרית על נסיגה דמוקרטית. מחקרים רבים מצאו כי דמוקרטיות אינן נוטות לקרוס בבת אחת, אלא הן נשחקות בהדרגה לאורך זמן. חוקרים עמדו על קווי הדמיון המאפיינים תהליכי נסיגה דמוקרטית² ומצאו כי הם נוטים להתקדם בכמה

1 ענת טהון אשכנזי ודפני בנבניסטי "סקירה מספר 8: הממשלה והקואליציה מקדמות בבהילות סדרה של מהלכים הפוגעים באופן דרמטי בדמוקרטיה הישראלית" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 6.4.2025); ענת טהון אשכנזי ודפני בנבניסטי "סקירה מספר 9: המהלכים המרכזיים להחלשת הדמוקרטיה, מושב הקיץ של הכנסת" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 23.7.2025).

2 ראו לדוגמה Kim Lane Scheppele, *Autocratic Legalism*, 85 U. CHI. L. REV. 545 (2018); Rosalind Dixon & David Landau, *Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy* (2021)

צירים מקבילים: שחיקת התחרותיות וההוגנות של הבחירות; החלשה שיטתית של שלטון החוק, ובפרט של מערכת המשפט; הגבלה והשתקה של התקשורת העצמאית במדינה; וצמצום מרחב הפעולה של החברה האזרחית.

על פי הידע המחקרי הקיים, פעולות אלה אינן מתרחשות באופן מקרי אלא הן שלובות זו בזו. הן יוצרות שחיקה מצטברת של האיזונים והבלמים המייחדים את הדמוקרטיה וסוללות את הדרך להשתלטות של גורמים פוליטיים על מוסדות המדינה.³ המחקר מראה כי נסיגה דמוקרטית מתרחשת לרוב באמצעות שינויים חוקיים וחוקתיים המעניקים מעטה דמוקרטי לפירוק הדמוקרטיה, לצד השתלטות זו על מוסדות המדינה, שמאפשרת את מימוש המהלך בפועל.⁴ המחקר האקדמי גם עמד על הקשר הדו-כיווני בין נסיגה דמוקרטית למצבי חירום: מצד אחד, מצבי חירום עשויים להחריף את ההידרדרות של דמוקרטיה; ומצד שני, במדינות שבהן מתרחשת נסיגה דמוקרטית, המנהיגים נוטים לנצל את מצב החירום באופן נרחב יותר.⁵

3 Thomas Carothers & McKenzie Carrier, *Democratic Recovery After Significant Backsliding: Emergent Lessons* (Carnegie Endowment, 2025); Anna Lührmann & Staffan I. Lindberg, *A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About It?*, 26(7) DEMOCRATIZATION 1095 (2019)

4 ראו לדוגמה STEVEN LEVITSKY & DANIEL ZIBLATT, HOW DEMOCRACIES DIE 78–81 (2018)

5 נדב דגן ודפני בנבניסטי אוטוקרטיזציה ומצבי חירום במבט השוואתי (דוח מחקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, בהכנה); Anna Lührmann & Bryan Rooney, *Autocratization by Decree: States of Emergency and Democratic Decline*, 53 COMPAR. POL. 617 (2021)

מגמות מרכזיות בנסיגה הדמוקרטית בישראל בשנת 2025

בשנת 2025 התאפיינה הנסיגה הדמוקרטית בישראל בקידום אגרסיבי ונרחב יותר של הצעדים לערעור הדמוקרטיה, אף בעיצומה של המלחמה.⁶ בעוד במרבית שנת 2024, הקואליציה נטתה לקדם את המהלכים בצורה עקיפה יותר, במתכונת של "רפורמה שקטה", עם התמשכות המלחמה נרשמה עליית מדרגה בעוצמת המהלכים ובנחישות לקדם, בעיקר במישור המינהלי. לא פעם שימשה המלחמה עצמה כלי להצדקת הפגיעה בשומרי הסף ולהחרפת הרטוריקה כלפי מערכת המשפט וגורמי המקצוע. האצה משמעותית נוספת של המהלכים נרשמה בכל הזירות עם שיבתם לארץ של החטופים החיים וההכרזה על הפסקת אש בחודש אוקטובר מחד גיסא, והכניסה לשנת הבחירות מאידך גיסא.

השנה התרכזו מאמצי ההחלשה של הדמוקרטיה בשש זירות עיקריות:

ראשית, נרשמה פגיעה הולכת ומעמיקה בעצמאות מערכת המשפט. בלטו במיוחד שני חוקים שעברו בחודש מרץ: החוק לפוליטיזציה של הוועדה לבחירת שופטים, והחוק לשינוי הליך הבחירה של נציב תלונות הציבור על שופטים. החוקים מאיימים לשנות את אופי מערכת המשפט ולהחדיר פוליטיזציה עמוקה בכל הערכאות. עוד מהלכים לערעור עצמאות מערכת המשפט היו למשל סירובו של שר המשפטים להכיר בנשיא בית המשפט העליון, והתגברות האיומים על בית המשפט העליון, לרבות התפרצויות חוזרות ונשנות במהלך דיוני בג"ץ. בימים האחרונים של שנת 2025 ניכרה עליית מדרגה מסוכנת, כאשר שר האוצר בצלאל סמוטריץ' איים על נשיא בית המשפט העליון ש"נדרוס אותו", ושר התקשורת שלמה קרעי גיבה אותו ואף קרא להוציא את דבריו של סמוטריץ' "מן הכוח אל הפועל".

שנית, חלה הסלמה חסרת תקדים במתקפות על שלטון החוק, ובפרט נגד שומרי הסף הבכירים.⁷ הממשלה הכריזה על פיטורי היועצת המשפטית לממשלה ומסרבת לשתף פעולה עם מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה באופן מהותי ומתמשך. בד בבד, בכנסת

Yaniv Roznai, *The Judicial Overhaul Post October 7: Populist Constitutionalism in Israel Under the Fog of War*, VERFBLOG (21.9.2025)

Yuval Shany & Amichai Cohen, *Back Into the Abyss: Israel's Government Fires Attorney General, Supreme Court Blocks the Move*, LAWFARE (August 19, 2025)

מקודמות הצעות חוק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה. הממשלה גם פיטרה את ראש השב"כ, פעלה לערעור מעמדם של ראשי זרועות ביטחון אחרים וכן לכרסום בעצמאותם של שומרי סף נוספים, כמו נגיד בנק ישראל. גם פרשת שדה תימן והפצ"רית ערערה את שלטון החוק – החל בחשדות לעבירות כלפי עצורים, עבור בהתפרצות לבסיס צה"ל, הדלפת הסרטון והשקר לבג"ץ מצד בעלת תפקיד בכירה כל כך במערכת המשפט, וכלה בהתעקשות למנות גורם מלווה לחקירה פלילית שלא לפי פסיקת בג"ץ. בנוסף, הממשלה פועלת כל העת למנוע הקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי 7 באוקטובר.

שלישית, עם הכניסה לשנת בחירות התרבו הצעות חוק ופעולות שעלולות להוביל לשינוי דיני הבחירות ברגע פוליטי רגיש, באופן שעלול להיטיב עם הרוב הפוליטי הקיים.

רביעית, התרחבו מאמצי הפוליטיזציה במשטרה ובשירות הציבורי. השר לביטחון לאומי העמיק את התערבותו בעבודת המשטרה, בניגוד לפסיקת בג"ץ. השירות הציבורי סבל ממאמצי החלשה ניכרים, באמצעות מינויים זמניים, לצד אי־יישום בוטה של פסיקת בג"ץ שקבעה כי המדינה מפירה את הפסיקה והחקיקה כאשר איננה ממנה נשים לתפקיד מנכ"לים במשרדי ממשלה. על אף זאת, מיום פסק הדין מונו 8 מנכ"לים גברים ולא מונתה אפילו אישה אחת לתפקיד זה.

חמישית, ניכרה פגיעה בזכויות יסוד בכמה דרכים: קידום הצעות חוק שפוגעות בזכויות (למשל, הצעת חוק הפטור מגיוס, קידום עונש מוות למחבלים וניסיון לעגן הפרדה מגדרית באקדמיה); קידום האפשרות להקפאת תקציבי תוכנית החומש לחברה הערבית, בניגוד לעמדת כל גורמי המקצוע במשרדי הממשלה; ופגיעה מתמשכת של המשטרה בזכות ההפגנה.

שישית, נרשמה מתקפה של ממש על התקשורת החופשית, בדגש על קידום מהלכים לפגיעה בשידורי החדשות בישראל. במוקד המתקפה: אישור סגירת גלי צה"ל, צעד שלמעשה עלול למחוק כמחצית מהשידור הציבורי החדשותי ברדיו; וקידום מזרז של רפורמת עומק בשוק השידורים, המאיימת לפגוע בשידורי החדשות העצמאיים בישראל. לצד זאת התגברו האיומים בשטח על עיתונאים. נוסף על כך, נרשמו מהלכים לפגיעה בארגוני חברה אזרחית, בכלל זה קידום של "חוק העמותות", שמטרתו למסות ארגוני חברה אזרחית שניקטו צעדים ביקורתיים כלפי הממשלה.

יוער כי אף שחוקים דרמטיים אחדים עברו, כפי שיפורט להלן, ככלל, ניתן לומר כי מלאכת החקיקה נותרה איטית יחסית. 37 הצעות חוק שפוגעות בדמוקרטיה הונחו על שולחן הכנסת רק בשנת 2025, ועוד 47 הצעות קודמו בדיונים בוועדות הכנסת. במסגרת זו, 7 חוקים שפוגעים בדמוקרטיה התקבלו בשנה החולפת. עם זאת, בעיקר בשל הימנעות המפלגות החרדיות מלתמוך ביוזמות הקואליציה על רקע מחלוקות בהליך חקיקת חוק מתן פטור מגיוס לבני הישיבות, הצעות חקיקה רבות טרם אושרו. ואולם בשבועות האחרונים ניכרת תפנית במגמה זו, אף שהמפלגות החרדיות טרם הודיעו רשמית על הסרת החרם. כך, בחודש דצמבר בלבד אושרו בקריאה הטרונית 9 חוקים הפוגעים בדמוקרטיה, והדיונים בוועדות הכנסת הואצו באופן ניכר. בהקשר זה יש להוסיף כי אם יוסרו לחלוטין המגבלות על קידום חקיקה מצד הקואליציה, הצעות חוק רבות בעייתיות ביותר עלולות להתקדם במהירות.

מבט אל שנת 2026 ממלמד על הצטברות של סיכונים ותנאים פוליטיים מתהווים, אשר יחד עלולים ליצור תמריץ להעמקת פעולות הפוגעות בדמוקרטיה: המשך הפגיעה במעמדו של בית המשפט העליון, קידום חוק גיוס הפוגע בערך השוויון ובביטחון המדינה, החרפת הצעדים נגד הייעוץ המשפטי לממשלה והעומדת בראשו, הצורך בהעברת תקציב המדינה, ומעל הכול – התקרבות מועד הבחירות לכנסת. ואכן, דפוסים דומים מוכרים ממדינות אחרות שחוו מתקפה על הדמוקרטיה, המלמדים כי שנת בחירות היא נקודת מבחן רגישה במיוחד למוסדות המשטר.

לצד זאת, נותר פתח ממשי לשיקום הדמוקרטיה בישראל. פתח זה נשען בראש ובראשונה על מוסדות שמצליחים לשמור על תפקודם ועל נורמות מקצועיות גם בתקופה זו, בדגש על בית המשפט העליון, שמבטל מינויים או החלטות מינהליות בלתי חוקיות; ומוסד הייעוץ המשפטי לממשלה, שממשיך לשמור על שלטון החוק ולהגן על ערכים דמוקרטיים, חרף מתקפות אישיות ומאמץ פוליטי להחלישו. לכך מצטרפת מעורבותם הפעילה של אזרחים רבים, שגם בשנת 2025 התמידו להגן על הדמוקרטיה. גורמים אלה ואחרים עשויים לשמש בסיס חיוני לתהליכי שיקום עתידיים של הדמוקרטיה הישראלית.

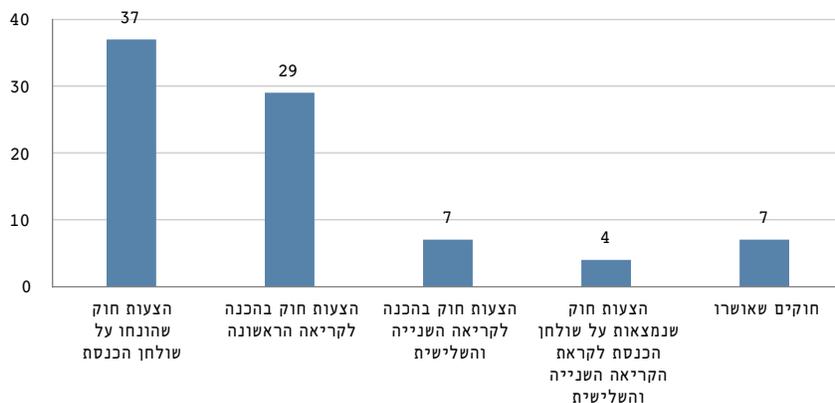
תמונת מצב של החקיקה הפוגעת בדמוקרטיה בשנת 2025

להלן מובאים תרשימים אחדים המציגים את התמונה הכמותית של הליכי החקיקה בשנת 2025.⁸ אף שמדובר בתמונה חלקית בלבד, יש בה כדי ללמד על המגמות בעבודת הקואליציה בשנה החולפת.

תרשים 1 מציג את היקף הצעות החוק שעלו ללפגוע במוסדות, בזכויות ובערכים דמוקרטיים שהונחו או קודמו בשנת 2025, ואת מידת התקדמותן בשלבי החקיקה למיניהם. מן הנתונים עולה כי למעלה מ-40 הצעות חוק קודמו בפועל השנה, ולצידן הונחו על שולחן הכנסת 37 הצעות אחרות שטרם קודמו. כאמור, 7 חוקים שפוגעים בדמוקרטיה אושרו השנה בכנסת, ועוד 4 הצעות חוק נמצאות על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית. התרשים ממחיש את ההיקף הגדול של הפעילות החקיקתית ואת קצב התקדמות המהלכים, שאינם נותרים ברמה ההצהרתית בלבד אלא מקודמים בפועל בין כותלי הכנסת.

תרשים 1

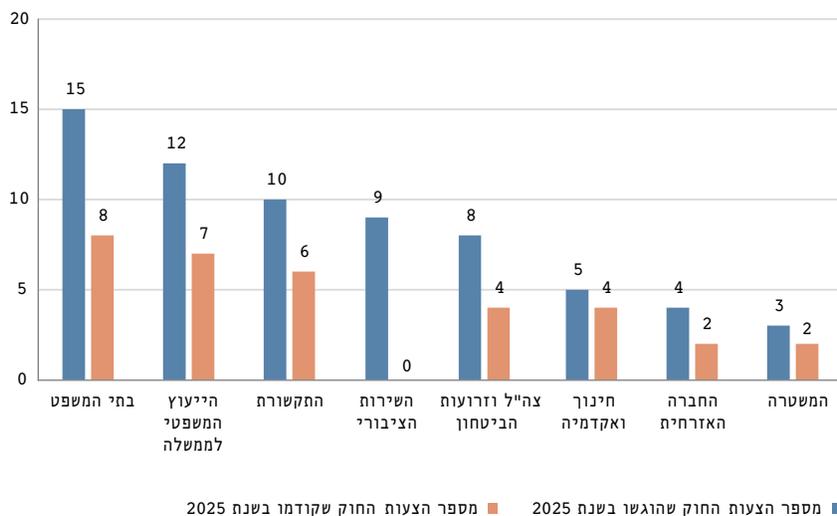
תמונת החקיקה הפוגעת או העלולה לפגוע בזכויות יסוד, מוסדות וערכים דמוקרטיים, על פי ההתקדמות בשנת 2025



8 הנתונים לקוחים מתוך האתר דמוניטור, שמזהה יוזמות חקיקה הפוגעות, או העלולות לפגוע, בדמוקרטיה הישראלית. להרחבה ראו www.demonitor.org.il.

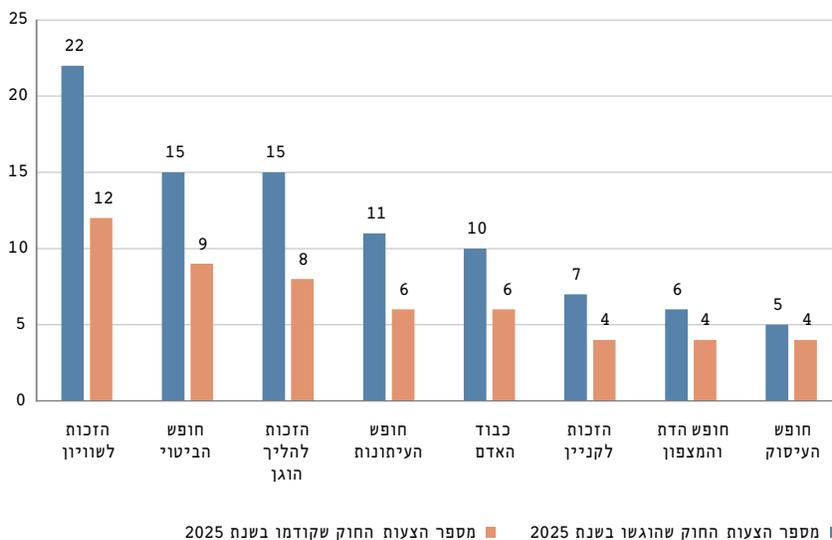
תרשים 2 מתמקד במוסדות הדמוקרטיים העלולים להיפגע בעקבות הצעות חוק שחל בהן שינוי סטטוס בכנסת בשנה האחרונה. התרשים מציג, עבור כל מוסד, את כלל ההצעות שעלו השנה – בין שהונחו לראשונה על שולחן הכנסת ובין שקודמו בפועל – ומתוכן את מספר ההצעות שאכן קודמו השנה. מהנתונים עולה תמונה ברורה, שמשתקפת גם בהמשך הסקירה: המהלכים המקודמים מופנים כלפי מוסדות הליבה במערכת הדמוקרטית, בדגש על מערכת המשפט והייעוץ המשפטי לממשלה, וכן כלפי התקשורת.

תרשים 2 מספר הצעות החוק לפי המוסד הנפגע או העלול להיפגע



תרשים 3 מתמקד בזכויות הדמוקרטיות העלולות להיפגע בעקבות הצעות חוק שחל בהן שינוי סטטוס בכנסת בשנה האחרונה. התרשים מציג, בעניין כל זכות, את כלל ההצעות שעלו השנה – בין שהונחו לראשונה על שולחן הכנסת ובין שקודמו בפועל – ומתוכן את מספר ההצעות שאכן קודמו. מהנתונים עולה כי הפגיעה נפרשת על פני מנעד רחב של זכויות יסוד. בולטות במיוחד הפגיעות בחופש הביטוי והעיתונות, בזכות לשוויון ולכבוד האדם ובזכות להליך הוגן.

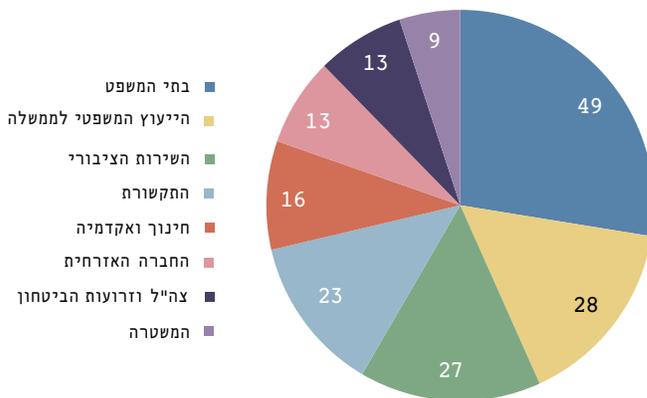
תרשים 3
מספר הצעות החוק שהוגשו/קודמו בשנת 2025, לפי סוג זכות היסוד הנפגעת או העלולה להיפגע



תרשימים 4 ו-5 מציגים את כלל היוזמות – הצעות חוק וחוקים שעברו – שהוגשו בשנים 2023-2025, בחלוקה לפי המוסד או זכות היסוד שעלולים להיפגע מהן. התרשימים ממחישים את תחומי הפגיעה העיקריים שיוזמות החקיקה של הקואליציה התמקדו בהם בכנסת הנוכחית, על פי מוסדות וזכויות.

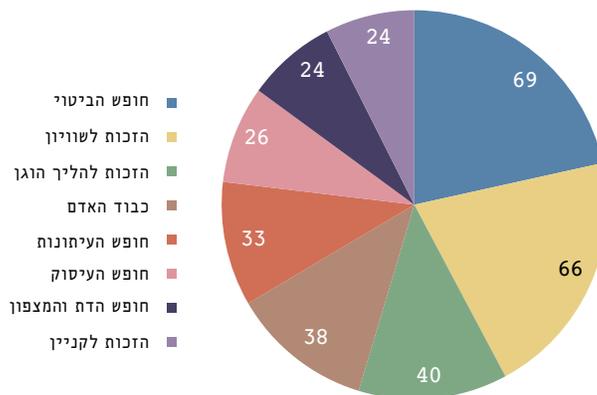
תרשים 4

סך כל הצעות החוק שהוגשו בשנים 2023-2025, על פי המוסד הנפגע או העלול להיפגע



תרשים 5

סך כל הצעות החוק שהוגשו בשנים 2023-2025, על פי זכות היסוד הנפגעת או העלולה להיפגע



הסקירה בהרחבה

1. פגיעה בעצמאות מערכת המשפט

אישור החוק לפוליטיזציה של הוועדה לבחירת שופטים. בחודש מרץ אישרה הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את התיקון לחוק יסוד: השפיטה, המשנה את הרכב הוועדה לבחירת שופטים. על פי התיקון, במקום שני נציגים של לשכת עורכי הדין יכהנו בוועדה שני נציגי ציבור משפטנים – האחד ייבחר על ידי סיעות הקואליציה והאחר על ידי סיעות האופוזיציה. נוסף על כך, נקבע במפורש ששני חברי הכנסת המכהנים גם כיום בוועדה ייבחרו האחד על ידי סיעות הקואליציה והאחר על ידי סיעות האופוזיציה.

כללי בחירת השופטים בוועדה ישתנו גם הם. מינוי שופט לבית המשפט העליון ייעשה על דעת רוב חברי הוועדה, ובתנאי שהרוב יכלול נציג קואליציה אחד ונציג אופוזיציה אחד, ללא צורך בהסכמת שום נציג מקרב השופטים (ולא ברוב של שבעה חברי ועדה כפי שקבוע היום, באופן שמחייב תמיכה של לפחות שופט אחד). מינוי שופטים לערכאות הנמוכות, וכן מינוי נשיא ומשנה לנשיא בית המשפט העליון, ייעשו ברוב דעות הכולל לפחות נציג אחד של הקואליציה, אחד של האופוזיציה ושופט. במצב של מבוי סתום בבחירת שופטים לבית המשפט העליון, ואם שני שופטים חסרים בהרכב, שר המשפטים יוכל – פעם אחת בכל כהונת כנסת – להפעיל מנגנון יציאה מהמבוי הסתום שיפעל כך: נציגי הקואליציה בוועדה יציעו 3 מועמדים, ויתר חברי הוועדה יבחרו מהם אחד; ונציגי האופוזיציה בוועדה יציעו שלושה מועמדים, ויתר חברי הוועדה יבחרו מהם אחד. החוק ייכנס לתוקף ביום תחילת כהונתה של הכנסת הבאה.

אומנם תחולת התיקון נדחתה לכנסת הבאה, אך מאחר שהתיקון מעניק לפוליטיקאים זכות וטו על מינוי השופטים בבית המשפט העליון, ומצמצם את השיקול המקצועי בהליך הבחירה,⁹ הוא צפוי להביא לפוליטיזציה עמוקה של מינוי השופטים בכל הערכאות, והוא אף מעלה את החשש כי גם בכנסת הבאה עלולים פוליטיקאים לא לשנותו. בכך התיקון יפגע בפגיעה קשה בעצמאות השיפוטית, שהיא מעקרונותיה הבסיסיים של מדינת

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

ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הנחוצה להגשמת יתר ערכי השיטה,¹⁰ וכן יפגע בעקרון האיזונים והבלמים והפרדת הרשויות, שגם הם מערכי היסוד של הדמוקרטיה הישראלית.¹¹ יתרה מזו, החשש הוא שהתיקון משפיע כבר עתה על הליך מינוי שופטים, שכן מאז חוקק לא מונו שופטים חדשים, אך שחסרים עשרות שופטים בערכאות השונות, ובהם ארבעה בבית המשפט העליון, השרוי בעומס כבד. לפי דיווחים בתקשורת, שר המשפטים מבקש להימנע מכינוס הוועדה עד כניסת התיקון לתוקף.¹²

אף שהתיקון הוצג כפשרה לעומת חוק שהוגשו על ידי הקואליציה בשלב מוקדם יותר, בפועל הסכנה הטמונה בו לפוליטיזציה של מערכת המשפט שרירה וקיימת ובמלוא עוצמתה.

נגד התיקון הוגשה עתירה לבג"ץ, והוצא צו על תנאי; כן נקבע כי בית המשפט העליון ידון בעתירה בהרכב של כל 11 שופטיו.¹³

אישור החוק המוביל לפוליטיזציה של הליך בחירת נציב תלונות הציבור על שופטים. בחודש מרץ אישרה הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את חוק נציב תלונות הציבור על שופטים. עד התיקון, הנציב היה מתמנה על ידי הוועדה לבחירת שופטים, והמועמדים נקבעו בהסכמה בין שר המשפטים ונשיא בית המשפט העליון. החוק החדש קובע כי הנציב ימונה על ידי ועדה אחרת, שבה יכהנו שני שרים, חבר כנסת שתבחר הכנסת, הסניגור הציבור הארצי, שני שופטים בדימוס, האחד שייבחר על ידי שופטי בית המשפט העליון והשני על ידי נשיאי בתי המשפט המחוזיים, וכן דיין בדימוס. המשמעות היא ששלושה מחברי הוועדה הם נציגי הקואליציה, ודיין אחד ייבחר בידי הרבנים הראשיים,

10 אהרן ברק "שיפוט, משפט ודמוקרטיה" מחוך מבחר כתבים ג - עיונים חוקתיים 90 (2017); עמ"מ 3908/11 מדינת ישראל הנהלת בתי המשפט נ' עיתון דה מרקר, פס' 27-28 (22.9.2014).

11 עמיחי כהן, גיא לוריא ועמיר פוקס "חוות דעת: הצעת חוק יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3, 'מתווה לויין-סערי')" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 20.1.2025). כן ראו אורי אהרונסון ויאיר שגיא "נייר עמדה מס' 61: הצעת חוק לויין-סער" (פורום המרצות והמרצים למען הדמוקרטיה, 20.1.2025).

12 עמירם גיל "שופטי העליון ללויין: חסרים עשרות שופטים, כנס את ועדת הבחירה" גלובס (15.5.2025).

13 בג"ץ 70604-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (החלטה מיום 2.12.2025).

שהם בעלי זיקה פוליטית. כלומר, רק שלושה הם גורמים מקצועיים בלתי תלויים.¹⁴ כך הפך הליך הבחירה לפוליטי ואף קואליציוני, באופן שפוגע בעקרון אי-תלות השופטים. בעייתיות נוספת שעלתה בתיקון היא שינוי ההליך תוך כדי המינוי – במשך כמעט שנה הניצבות נותרה ללא נציב, בשל אי-הסכמות בין שר המשפטים לנשיא בית המשפט העליון.¹⁵

על בסיס החוק החדש, בראשית חודש מאי מונה לתפקיד הנציב השופט בדימוס של בית המשפט המחוזי בנצרת, אשר קולה. אף שלא עלתה טענה בדבר כישוריו של קולה, מינוי זה כבר מבטא סטייה מהנוהג שהתגבש עד כה, שלפיו לתפקיד זה ממונה שופט או שופטת בדימוס של בית המשפט העליון.

קידום חוק לשינוי אופן קביעת ההרכבים בבית המשפט העליון. הכנסת אישרה בקריאה טרומית הצעת חוק שעורכת שני תיקונים בסמכויות נשיא בית המשפט העליון. התיקון הראשון מבקש ליטול מידי הנשיא את סמכותו לקבוע מותבים – קרי להחליט אילו שופטים ידונו בעניין מסוים – ולקבוע כי המותבים ייקבעו באופן ממוחשב. גם כיום, ככלל, ההרכבים הדנים בתיקים בבית המשפט העליון נקבעים באופן אקראי, למעט מקרים חריגים בלבד (למשל, לצורך חלוקה שוויונית של העומס השיפוטי, או כאשר מתעוררת שאלה משפטית מורכבת במיוחד, ואז התיק מנותב, ככלל, להרכב של השופטים הוותיקים בבית המשפט).

התיקון השני מבקש ליטול מידי נשיא בית המשפט העליון את סמכותו החוקית להכריע בבקשה לקיים דיון נוסף בפסק דין של בית המשפט העליון. במקום זאת, מוצע שכלל שופטי בית המשפט העליון ידונו בבקשה, וכי אם רובם יסברו שיש לקיים דיון נוסף, יתקיים הדיון בהרכב של כל שופטי בית המשפט העליון.¹⁶

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

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

16 הצעת חוק בחי המשפט (תיקון – קביעת ההרכבים בבית המשפט העליון), החשפ"ה-2025, 5401/25/פ.

בהצעת החוק אין כאמור צורך שכן גם כיום קביעת ההרכבים נעשית ברובה באופן אקראי. בנוסף, היא עלולה לפגוע באי־תלות השופטים ולשבש את יעילות עבודתו של בית המשפט. ההצעה גם פוגעת במעמדו המוסדי של נשיא בית המשפט העליון, שכן שלילת סמכויות ניהוליות מרכזיות מחלישה את יכולתו להגן על עצמאות הרשות השופטת.¹⁷

החרמה מתמשכת של נשיא בית המשפט העליון הנבחר בתפקידו וכאחד מסמלי השלטון. לאחר חודשים ארוכים שבהם לא כונסה הוועדה לבחירת שופטים לצורך בחירת נשיא לבית המשפט העליון, ולאחר שבג"ץ הורה להעלות את המינוי להצבעה, השופט עמית מונה לנשיא בית המשפט העליון בחודש ינואר 2025. חרף זאת, וזה קרוב לשנה, שר המשפטים מחרים, הלכה למעשה, את הנשיא. כך למשל, בחודש פברואר נערך בבית נשיא המדינה טקס השבעת נשיא בית המשפט העליון, ששר המשפטים החרים. כמו כן, במהלך כל השנה הופסקו לחלוטין הפגישות השבועיות בין שר המשפטים לנשיא בית המשפט העליון, שבהן נדונות סוגיות שוטפות הקשורות לניהול מערכת המשפט. נוסף על כך, בשל סירובו של שר המשפטים להכיר בנשיא בית המשפט העליון, קיים מחסור חמור בשופטים בכלל הערכאות. כך, הוועדה לבחירת שופטים אינה מכונסת כדי לדון במינויים לבית המשפט העליון, וארבעה תקנים נותרו פנויים. יתרה מכך, הסירוב לקיים את חובת ההיוועצות עם נשיא בית המשפט העליון נדרש בחוק יצר חוסרים חמורים במערכת: בית המשפט המחוזי מרכז־לוד פועל ללא נשיא זה כארבעה חודשים; חסרים כ־20 סגני נשיא בערכאות השונות; וחוקים רבים המחייבים הקמת ועדות מייעצות בהסכמה בין השר לנשיא בית המשפט העליון אינם מיושמים. יו"ר הכנסת ממאן גם הוא להכיר במעמדו של השופט עמית כנשיא בית המשפט העליון. כך, הוא אינו מזמין את הנשיא עמית לטקסים רשמיים שבהם נהוג להזמין את נשיא בית המשפט העליון כחלק מסגל א' של הנהגת המדינה (דוגמת נאומו של נשיא ארצות הברית טראמפ במליאה), וכן הוא מגדירו בדבריו שופט ולא בתוארו נשיא בית המשפט העליון (כפי שאירע בפתחת מושב החורף של הכנסת).

באחרונה הוגשו מספר עתירות שמבקשות להורות לשר המשפטים לחדול מן ההחרמה ולפעול על פי הוראות החוק בשיתוף פעולה עם נשיא בית המשפט העליון, בין השאר

17 גיא לוריא ועמיר פוקס "חוות דעה: שינוי אופן קביעת ההרכבים בבית המשפט העליון" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 17.12.2025).

במינוי שופטים לוועדת שחרורים, מינוי שופטים עמיתים, מינוי נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים ומינוי רשמים.¹⁸

אלימות ואיומים נגד בית המשפט העליון. בחודשים האחרונים הורגשה עליית מדרגה ממשית באיומים על בית המשפט העליון. בראשית יוני, יום לאחר הפגנה שהתקיימה מול בית המשפט העליון וכוונה נגד מערכת המשפט, נמצא בבית המשפט חלון מנופץ בעקבות ירי בנשק קר. נוסף על כך, התפרצויות במהלך דיוני בג"ץ הפכו כמעט לעניין שבשגרה – לרבות התפרצויות חוזרות מצד חברי וחברות כנסת. נשיא בית המשפט העליון הדגיש בכמה הזדמנויות כי מדובר בניסיון להכשיל הליך שיפוטי, הפוגע ישירות בהפרדת הרשויות ובליבת הדמוקרטיה, וכי "אין בית משפט בעולם, בוודאי לא בית משפט עליון, שיש בו תופעה כזו".¹⁹

לאחרונה אף עמד בג"ץ על חומרת התופעה והדגיש שמטרתה היא להלך אימים על בית המשפט, על הצדדים ועל באי כוחם. עוד צוין כי אומנם התופעה בולטת במיוחד בבית המשפט העליון, אך היא זולגת גם לערכאות הדיוניות. לאור זאת, נקבע שכאשר יש "חשש מבוסס לכך שדיון משפטי עלול להיות מלווה בהפרעות, התפרעויות או התפרצויות בדרגה שצפויה להקשות באופן ממשי על ניהולו התיקן – ניתן וראוי כי בית המשפט ינקוט מבעוד מועד בצעדים להגבלת הנוכחות הפיזית באולם בית המשפט, בנוסף ובמקביל לשידור הדיון".²⁰

בימים האחרונים של שנת 2025 ניכרה עליית מדרגה מסוכנת בהתבטאויות החריפות נגד מערכת המשפט, כאשר שר האוצר בצלאל סמוטריץ' אמר כי נשיא בית המשפט העליון הוא "מגלומן, אלים ודורסני והתוצאה תהיה שנדרוס אותו". שר התקשורת שלמה קרעי גיבה את שר האוצר וקרא להוציא את דבריו של סמוטריץ' "מן הכוח אל הפועל". בתגובה שלח הנשיא עמית מכתב פתוח לכלל הגורמים במערכת שבו הדגיש כי "המסר המשתמע מהדברים מבקש לערער על מעמדם ותפקידם של בתי המשפט במדינה דמוקרטית. אמירות מסוג זה לא יחלישו אותנו".

18 בג"ץ 25-07-27381 זולת – לשוויון וזכויות אדם נ' ממשלת ישראל.

19 נטעאל בנדל "מהומה בבג"ץ, לפחות 7 הוצאו – כולל גוטליב. עמית 'אין בעולם תופעה כזו' ynet (10.11.2025).

20 בג"ץ 25-06-18225 גילון נ' ממשלת ישראל (החלטה מיום 1.12.2025). כן ראו סודי נבוח "באנו לפוצץ: האלימות בבג"ץ יצאה משליטה" n12 (29.11.2025); מרדכי קרמניצר "בג"ץ צודק: קיום דיון משפטי כהלכתו קודם לנוכחות קהל באולם" הארץ (2.12.2025).

החלשת לשכת עורכי הדין. בינואר אושר החוק להטלת הגבלות על גובה דמי החבר שלשכת עורכי הדין רשאית לגבות ועל השימושים שניתן לעשות בדמי החבר.²¹ לפי החוק שעבר, השימוש בדמי החבר ובאגרות יוגבל לתפקידים מסוימים בלבד, בעוד פעולות אחרות של הלשכה יתאפשרו רק בהסכמת כל יושבי ראש הוועדים המחזיזים של הלשכה ורק ממקורות מימון אחרים.²² חוק זה מתערב באופן חריג בניהול תקציב הלשכה וביכולתה לקבוע את דמי החבר ומחליש את כוחה לפעול באופן עצמאי ומקצועי. עולה חשש כבד כי מטרתו אינה שיפור ניהול הלשכה, אלא צמצום עצמאותה והחלשת הנהגתה שנבחרה בבחירות פנימיות בשנת 2023. פגיעה בעצמאות הלשכה היא חמורה במיוחד, שכן לשכת עורכי הדין ממלאת תפקיד מרכזי בשמירה על מקצועיות מערכת המשפט, וכן בעת הנוכחית נציגיה חברים בוועדה לבחירת שופטים. החוק גם משתלב במהלך רחב יותר נגד הלשכה, הכולל הצעת חוק להפקעת סמכויותיה ולהעברתן למועצה חדשה שתהיה בשליטת הממשלה.²³

בחודש נובמבר הוציא בג"ץ צו על תנאי נגד התיקון, בהמשך לצו ארעי שעיכב את השבת 20% מדמי החבר, וקבע כי כניסת התיקון לתוקף תוקפא עד למתן החלטה אחרת.²⁴

2. פגיעה בשלטון החוק

קידום הליך פיטורי היועצת המשפטית לממשלה. בראשית חודש יולי אישרה הממשלה פה אחד את הדחתה של היועצת המשפטית לממשלה. התהליך שהוביל להחלטה זו היה נגוע בכשלים מרובים. תחילה, שר המשפטים לא אייש כנדרש את הוועדה הציבורית-מקצועית לאיתור ולבחינה של הדחת היועץ המשפטי לממשלה מייד לאחר הקמת הממשלה. אחר כך, על רקע הליך ההדחה, הוא לא הצליח לאייש את הוועדה בשל סירובם של שרי משפטים ויועצים משפטיים לממשלה לשעבר להצטרף אליה. לכן בחרה הממשלה ליצור מנגנון חדש, פוליטי לחלוטין, שחבריו הם רק שרים מכהנים (מרביתם הביעו תמיכה בהדחת היועצת

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

22 עוד נקבע כי ההוראות ייכנסו לתוקף במלואן רק בשנת 2026, אך דמי החבר לשנת 2025 יופחתו בשיעור של 20%.

23 גיא לוריא, עמיר פוקס ודפני בנבניסטי "חוות דעה: מי יקבע את דמי החבר? הקרב החדש על עצמאות לשכת עורכי הדין" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 8.1.2025).

24 בג"ץ 75050-01-25 לשכת עורכי הדין בישראל נ' הכנסת (החלטה מיום 13.11.2025).

המשפטית לממשלה עוד בטרם הצטרפותם לוועדה), המבטיח את שליטתה הבלעדית של הממשלה בהליך פיטורי היועץ המשפטי לממשלה.²⁵ ברוח זו, ועדת השרים החליטה על הדחתה של היועצת המשפטית לממשלה. בעקבות זאת הוגשו עתירות נגד ההחלטה לשנות את מנגנון פיטורי היועצת המשפטית לממשלה ונגד ההחלטה על פיטוריה. ניתן צו על תנאי והרכב השופטים המליץ פה אחד לחזור למתווה סיום כהונתו של היועץ המשפטי לממשלה שהומלץ על ידי ועדת שמגר ואומץ בהחלטת ממשלה בשנת 2000, מאחר שלא הוצגו טעמים המצדיקים סטייה מהחלטה זו.²⁶

נוסף על כך, ניתן צו ביניים שלפיו ההחלטה על פיטורי היועצת המשפטית לממשלה לא תיכנס לתוקף, על כל המשתמע מכך, עד למתן החלטה אחרת.²⁷ חרף הצו, דווח כי הממשלה, ושר המשפטים בפרט, הפסיקו להיפגש עם היועצת המשפטית לממשלה ועם משניה,²⁸ בדומה להחלטתו של השר להפסיק להיפגש עם נשיא בית המשפט העליון. שר המשפטים אף החליף את המנעולים בלשכה שבה היועץ המשפטי וצוותו עושים שימוש על פי הנהוג כבר שנים. מדובר לכאורה בהפרה של הצו השיפוטי שהורה שלא לשנות את סדרי העבודה הקיימים.²⁹ בנוסף, הממשלה, וכן יו"ר הכנסת, אף הפסיקו לכתב את היועצת המשפטית לממשלה במקרים שבהם נדרשת התייחסותה.³⁰

25 היועצת המשפטית לממשלה הבהירה כי משמעות הקמת ועדה פוליטית לבחינת הדחת היועץ המשפטי לממשלה היא הפיכת הייעוץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית ל"מוסד תלוי בחסדי הדרג הפוליטי", וכי מהלך זה יוביל ל"הסרת מגבלות על כוחה של הממשלה, פגיעה קשה בשלטון החוק, בשוויון בפני החוק, בזכויות אדם וביכולת מערכת אכיפת החוק להתמודד עם פרשות שחיתות שלטונית". ראו מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה אל חברי ועדת השרים (שהוקמה בהחלטת ממשלה 3125, מיום 8.6.25) בנושא "שימוע בניגוד לדיון" (14.7.2025).

26 בג"ץ 18225-06-25 גילון נ' ממשלת ישראל (החלטה מיום 1.9.2025).

27 בכלל זאת, לא יחול כל שינוי בסמכויותיה, בסדרי העבודה הנוהגים בינה לבין הממשלה, במעמד הנורמטיבי של חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה ושל החלטות רשויות התביעה, ולא יוכרז על מחליף או ממלא מקום.

28 חן מענית "למרות פסיקת בג"ץ: הממשלה מחריפה את החרם על היועם"שית, לוינ הפסיק להיפגש איתה" הארץ (22.10.2025).

29 בג"ץ 18225-06-25 גילון נ' ממשלת ישראל (חגובה מטעם היועצת המשפטית לממשלה מיום 17.8.2025).

30 הממשלה בחרה שלא להתייצב לדיון בעתירה שנקבע לחודש דצמבר. משכך, ההרכב הודיע כי ללא נציגות לממשלה אין טעם לקיים את הדיון, וכי יינתן פסק דין בהסתמך על החומר הקיים.

בהמשך קיבל בג"ץ – פה אחד, בהרכב מורחב של שבעה שופטים – את העתירה במלואה והביא לביטול המנגנון החדש לפיטורי היועצת המשפטית לממשלה ולביטול ההחלטה על הדחתה. הרכב השופטים הדגיש כי המנגנון החדש הוא משום "שינוי מבני מהותי" ברכיב שמטרתו לקבוע מגבלות פורמליות על סמכות הממשלה בהליכי המינוי והפסקת הכהונה של היועץ המשפטי הממשלה. המנגנון הקיים נועד להבטיח כי היועץ – בהיותו שומר סף – יוכל למלא את תפקידו באופן מקצועי ובלתי תלוי. עוד הדגיש בג"ץ כי המנגנון החדש אושר "בהליך בזק של ממש", בתוך שני ימי עבודה בלבד, ללא עבודת מטה מסודרת, ללא היועצות עם גורמי מקצוע וללא קבלת חוות דעת מן הייעוץ המשפטי לממשלה. השופטים ציינו גם את חוסר ההיגיון הפנימי בבחירת המנגנון, שכן המטרה המוצהרת הייתה לתת מענה לקושי נקודתי באיוש הוועדה בנציג שטרם התבטא בפומבי בנושא. מנגד, נבחר גוף שכל חבריו כבר הביעו עמדה התומכת בהדחת היועצת המשפטית לממשלה.

לאחר ביטול מנגנון הפיטורים נשמטה הקרקע מתחת להחלטה על פיטורי היועצת המשפטית לממשלה. באשר להפרת הצו שהורה למשיבים שלא לשנות מסדרי העבודה עם היועצת המשפטית לממשלה, ההרכב הבהיר כי הדבר "מעורר אי-נחת רבה" והוסיף כי "שלטון החוק אינו פוסח על אף אדם, וכך גם על רשויות המדינה ואורגניה". עוד הובהר כי היועצת המשפטית לממשלה מוסיפה לכהן בתפקידה כדין, וכי כל שינוי במעמדה, בסמכויותיה או בדרכי עבודתה אינו עולה בקנה אחד עם פסק דין זה, "על כל המשתמע מכך". לבסוף אף הוטלו הוצאות חריגות יחסית על הממשלה.³¹

בתגובה, שר המשפטים קרא לממשלה לדחות על הסף את פסק הדין ואף האשים את בית המשפט העליון בניסיון לחבל בחקירה בעניין הפצ"רית. שר התקשורת קרא אף הוא לממשלה להדיח סופית את היועצת המשפטית לממשלה, לחסום את כניסתה למשרדי הממשלה ולמנות לה ממלא מקום.³²

לאחר ביטול הדיון פרצה מהומה במחצית בית המשפט העליון, ואף נעשה ניסיון לחסום את רכבו של יו"ר לשכת עורכי הדין. נטעאל בנדל "הממשלה החרימה, עמית הודיע על ביטול הדיון על הדחת היועצת" שיח: אינן טעים" ynet (1.12.2025).

31 בג"ץ 18225-06-25 גילון נ' ממשלת ישראל (14.12.2025).

32 "לוינן וקרעי קוראים להתעלם מהחלטת בג"ץ על היוע"מ"שיח: האופוזיציה מברכת" JDN (14.12.2025).

הצעות חוק להחלשה דרמטית של מוסד היעוץ המשפטי לממשלה. ועדת החוקה, חוק ומשפט דנה בצבר של לא פחות מתשע הצעות חוק שמבקשות, על פי הגדרתן, לפצל את תפקיד היעוץ המשפטי לממשלה. ואולם בפועל, אם הצעות אלו יתקבלו הן עלולות לשנות לבלי היכר את מוסד היעוץ המשפטי לממשלה ולהופכו לנשלט באופן מוחלט על ידי הגורמים הפוליטיים. כך, לפי ההצעה המרכזית המקודמת בימים אלו בוועדת חוקה, שאחד ממציעיה הוא יו"ר הוועדה ח"כ שמחה רוטמן, תפקיד היעוץ המשפטי לממשלה יפוצל לשלושה: תובע כללי, יועץ משפטי לממשלה ומייצג המדינה בערכאות. לפי ההצעה, היעוץ המשפטי לממשלה יתמנה על ידי הממשלה במינוי פוליטי לחלוטין ויהיה כפוף לפיקוח של שר המשפטים. חוות דעתו המשפטית תיחשב למשקפת את הדין רק אם אומצה בהחלטת ממשלה, כך שבפועל הממשלה תקבע את פרשנות הדין. התובע הכללי ימונה על ידי שר המשפטים, באישור ועדת החוקה, והממשלה תוכל להעבירו מתפקידו בכל מיני תנאים. מייצג המדינה בערכאות ימונה גם הוא על ידי שר המשפטים ויוסמך, בין היתר, להחליט אם להתיר לממשלה ייצוג נפרד. עוד מוצע כי הוא ונציגיו לא יהיה כפופים ליועץ המשפטי לממשלה.

הצעה זו, למרות שמה, לא רק מפצלת את תפקיד היעוץ המשפטי לממשלה, אלא נועדה לפגוע בתפקידים המשטריים שממלאים מוסד היעוץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית בשמירה על שלטון החוק. הצעה זו תסיר בלמים מדרכה של הממשלה באופן שיערער את הדמוקרטיה הישראלית מן היסוד.³³ הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה ראשונה ומקודמת באופן נמרץ במספר רב של ישיבות בוועדת החוקה, חוק ומשפט.

פיטורי ראש השב"כ בניגוד להוראות הדין ולנוכח ניגוד עניינים. בהכרעתו בעניין עמד בג"ץ על כך שראש השב"כ הוא "שומר סף מובהק" שחב חובת נאמנות לציבור ולא לדרג הפוליטי. לעניין הליך הפיטורים קבע בג"ץ ברוב דעות כי החלטת הממשלה לפטר את ראש השב"כ רונן בר פסולה,³⁴ מכיוון שהליך הפיטורים היה לא תקין והתנהל בניגוד לדין ומתוך ניגוד עניינים, במיוחד על רקע החקירות המתנהלות בלשכת ראש הממשלה. נוסף

33 הצעת חוק פיצול תפקיד היעוץ המשפטי לממשלה, החשפ"ה-2025, פ/5808/25. ראו גם גיא לוריא ועמיר פוקס "חוות דעה: פיצול תפקיד היעוץ המשפטי לממשלה" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 27.10.2025).

34 בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (21.5.2025). יוער כי המשנה לנשיא, סולברג, הסכים כי הליך הפיטורין מעורר קושי משמעותי, אך סבר כי

על כך, פסק הדין מדגיש כי אף שלמשלה נתונה סמכות לפטר את ראש השב"כ, אין בכך כדי לשלול ביקורת שיפוטית על אופן הפעלת הסמכות, כך שעקרונות שלטון החוק והמשפט המינהלי חלים גם על החלטה זו.³⁵

עלייה במספר האיומים מצד חברי ממשלה שלא למלא אחר הוראות בית המשפט העליון. בשנה האחרונה נרשמה עליית מדרגה ממשית בקריאות מצד חברי קואליציה שלא לקיים צווים שיפוטיים. כך, לאחר שבג"ץ הקפיא את פיטורי ראש השב"כ (עוד בטרם ניתן פסק דין) רמזו ראש הממשלה ושרים אחרים כי לא יצייתו לפסק דין שיפסול את הפיטורים. מאז, הקריאות להפרת פסקי דין הפכו למפורשות עוד יותר: שרת התחבורה הצהירה כי אם בג"ץ יתערב בהחלטה על פיטורי היועצת המשפטית לממשלה, "לא נכבד את הפסיקה";³⁶ שר התקשורת הודיע כי לא יקיים צו ביניים שהאריך את כהונתו של חבר מועצת תאגיד השידור הישראלי;³⁷ שר החינוך מינה מנכ"לית למועצה להשכלה גבוהה למרות צו ביניים שמנע את איוש התפקיד. במקרים אחדים טענו שרים וראש הממשלה כי הממשלה היא שקובעת מהו החוק ולא בית המשפט.

מגמה זו קיבלה ביטוי חד במיוחד באירוע חריג נוסף: שר התקשורת שלמה קרעי שלח מכתב לכלל עובדי משרדו שבו טען כי "ההנחיות המחייבות היחידות הן של השר לבדו", וכי להנחיות הייעוץ המשפטי, הן של הממשלה הן של המשרד, אין מעמד משפטי מחייב. הוא אף קבע כי הייעוץ המשפטי לממשלה אינו מוסמך עוד לנפק חוות דעת, וכי עובדי המשרד "נדרשים לא לקיים חוות דעת מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה ללא אישור לשכת[ו]". עם זאת, בעקבות המכתב הבהירה היועצת המשפטית של משרד התקשורת לעובדים שעליהם לציית לבג"ץ ולשתף פעולה עם היועצת המשפטית לממשלה. מכתבו

בשל התפטרות ראש השב"כ הדין בבית המשפט התייחר ולא היה צורך להכריע בסוגיות שהעיתרות עוררו. ראו עמיחי כהן וערן שמיר-בורר "מסבירון: פסק הדין של בג"ץ בעניין פיטורי ראש השב"כ והליך המינוי של ראש שב"כ חדש – עיקרים ומשמעויות" (המכון הישראלי לדמוקרטיה 4.6.2025).

35 להרחבה על החלטת הממשלה לפטר את ראש השב"כ בחודש מרץ 2025 ראו ענת טהון אשכנזי ודפני בנבניסטי "הממשלה והקואליציה מקדמות בהילות סדרה של מהלכים הפוגעים באופן דרמטי בדמוקרטיה הישראלית – סקירה מספר 8 2.4.2025-6.1.2025" עמ' 8-9 (אפריל 2025).

36 מורן אזולאי "מירי רגב: 'היועמ"שית תלך הביתה. אם בג"ץ יגיד שלא – לא נכבד את הפסיקה'" ynet (9.6.2025).

37 בג"ץ 48695-06-25-25 הצלחה – לקידום חברה הוגנת נ' שר התקשורת (החלטה על מתן צו ביניים מיום 6.7.2025).

של השר קרעי הוא קריאת תיגר על יסודות שלטון החוק בישראל. הוא מנוגד לחוק ולפסיקת בית המשפט העליון ועלול ליצור חוסר ודאות בקרב עובדי המשרד באשר לזהות הגורם שהנחיותיו מחייבות אותם.³⁸

ערעור שלטון החוק בפרשת שדה תימן ובחקירתה על ידי הפצ"רית. הפרשה החלה בחקירת חשדות לאלימות חמורה של חיילים כלפי כלואים בבסיס "שדה תימן". לאחר שהודלפו לתקשורת סרטונים המתעדים את האירועים, המדינה עדכנה בבג"ץ כי "לא נמצאה ולו אינדיקציה ראשונית המצביעה על מקור העברת המידע".³⁹ אלא שבאוקטובר 2025, הפרקליטה הצבאית הראשית הודתה כי אישרה בעצמה את העברת הסרטונים לתקשורת, חרף ההודעה שניתנה לבג"ץ שהפרקליטות הצבאית לא הצליחה לאתר את מקור ההדלפה.⁴⁰ בעקבות זאת הורתה היועצת המשפטית לממשלה לפתוח בחקירה פלילית, בין היתר נגד הפצ"רית.

שר המשפטים הודיע ליועצת המשפטית לממשלה כי היא והכפופים לה מנועים מלעסוק בפרשה ובמינוי מחליף לפצ"רית.⁴¹ לאחר שנקבע כי היועצת המשפטית לממשלה מנועה מלעסוק בחקירה, כדי להבטיח את עצמאות הליך החקירה, ולו למראית עין,⁴² היא העבירה את האחריות לניהול החקירה לפרקליט המדינה.⁴³ ואולם

38 סוזי נבוט ויוחנן פלסנר "זה לא 'רק מכתב' – זו מתקפה על שלטון החוק" (אחר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 5.8.2025).

39 ראו הפירוט העובדתי בבג"ץ 3545-11-25 בוארון נ' היועצת המשפטית לממשלה (16.11.2025).

40 מכתב מאת הפרקליטה הצבאית הראשית, אלופה יפעת תומר-ירושלמי, אל הרמטכ"ל בנושא "הודעה על סיום תפקידי כפרקליטה צבאית ראשית" (31.10.2025).

41 מכתב מאת שר המשפטים, ח"כ יריב לוין, אל היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה, בנושא "הודעה לפי סעיף 23 לחוק שירות המדינה (מינויים), חשי"ט-1959" (1.11.2025).

42 מכתב מאת היועצת המשפטית למשרד המשפטים, עו"ד יעל קוטיק, אל המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מינהלי), ד"ר גיל לימון, בנושא "התייחסות לטענות בדבר ניגוד עניינים של היועצת המשפטית לממשלה – פניית ציבור ועתירה לבג"ץ 3545-11-25" (6.11.2025).

43 מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מינהלי), ד"ר גיל לימון, אל שר המשפטים וסגן ראש הממשלה, ח"כ יריב לוין, בנושא "התערבות פוליטית פסולה בחקירה פלילית"

שר המשפטים ניסה למנות את נציב תלונות הציבור על השופטים אשר קולה לגורם המלווה את החקירה.

בג"ץ קבע כי בנסיבות החריגות של הפרשה, אומנם לשר המשפטים מסורה הסמכות להטיל את תפקיד ליווי החקירה על גורם מחוץ ליעוץ המשפטי לממשלה או לפרקליטות המדינה, אך רק אגב עמידה בתנאים מסוימים: מינוי עובד מדינה בכיר, משפטן מובהק, שתחום עיסוקו כרוך בהפעלת שיקול דעת בתחום התביעה או החקירה הפלילית, וללא כל שיוך פוליטי בעבר או בהווה.⁴⁴ במקרה זה, המינוי נפסל, לנוכח הוראות החוק המסדירות את תפקידו של הנציב. ארבעה ימים בלבד לאחר פרסום פסק הדין הודיע שר המשפטים על הטלת התפקיד על השופט (בדימוס) יוסף בן-חמו, אך גם החלטה זו בוטלה, לאחר שנקבע, בין היתר, שהשופט אינו עובד מדינה בכיר.⁴⁵ גם בקשתו הנוספת של שר המשפטים לשוב ולמנות את השופט קולה נדחתה.

כלל המהלכים בפרשה – מהחשדות לעבירות כלפי עצורים, דרך הדלפת הסרטונים והשקר לבג"ץ מצד הפצ"רית, כבעלת תפקיד בכיר כל כך במערכת המשפט, וכלה בניסיונות ההתערבות בחקירה פלילית של שר המשפטים באמצעות מינוי גורם מלווה לחקירה שלא על פי המגבלות שקבע בג"ץ – עלולים לערער את עצמאות מוסדות אכיפת החוק, לפגוע באמון הציבור במערכת ולפתוח פתח להפעלת לחץ פוליטי על רשויות החקירה. על רקע דברים אלה, גורמים במערכת הפוליטית הציגו את המינוי כצעד שנועד להביא לחקירת היועצת המשפטית לממשלה באופן שיאפשר את הדחתה.⁴⁶ בהמשך לכך, ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה לאחרונה לקדם להצבעה בקריאה טרומית הצעת חוק שתאפשר לשר המשפטים למנות תובע, אם נודע למשטרה על עבירה שביצעו

6.11.2025); טובה צימוקי "היועץ משיח: אעביר את ליווי חקירת הפצ"רית לפרקליט המדינה; ליון מתנגד" ynet (6.11.2025).

44 בג"ץ 3545-11-25 בוארון נ' היועצת המשפטית לממשלה (16.11.2025). בהמשך, בג"ץ החליט לקיים דיון נוסף בהרכב מלא של 11 שופטי בית המשפט העליון, אך הבהיר כי הדיון יעסוק בשאלות עקרוניות בלבד, ולא ביישום ההלכה על נסיבות העניין הקונקרטי. ראו דנג"ץ 58525-11-25 משמר הדמוקרטיה הישראלית נ' שר המשפטים (4.12.2025).

45 בג"ץ 58681-11-25 לשכת עורכי הדין בישראל נ' שר המשפטים (3.12.2025).

46 מיכאל האוזר טוב "סעדה אחרי פסיקה בג"ץ: נגמר האירוע – צריך לחקור את היועמ"שית ולהדיח אותה" הארץ (16.11.2025).

היועץ המשפטי לממשלה או פרקליט המדינה, ולתובע הממונה יוענקו כל סמכויותיהם לעניין חקירה ותביעה.⁴⁷

הימנעות מהקמת ועדת חקירה ממלכתית. לאחר דיון בעתירה שמבקשת לחייב את הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית קבע בג"ץ כי "אין מחלוקת אמיתית באשר לעצם הצורך בהקמת ועדה ממלכתית בעלת סמכויות חקירה נרחבות והסמכות לקבוע ממצאים ולגבש המלצות בכל הקשור לאירועי ה-7 באוקטובר 2023".⁴⁸ בהמשך, ניתן צו על תנאי המורה למדינה לנמק מדוע היא אינה פועלת להקמת ועדת חקירה ממלכתית, והיא נדרשת למסור תצהירי תשובה עד ליום 4.1.2026.

חרף זאת, ואף שהמלחמה הסתיימה, הממשלה החליטה לקדם ועדת חקירה לא-ממלכתית שתוקם על ידה.⁴⁹ לצורך כך הוחלט למנות צוות שרים "לעניין הנושאים שייכללו במנדט שיינתן לוועדה לחקירת אירועי ה-7 באוקטובר 2023 ומה שקדם להם". בראש הצוות עומד שר המשפטים, והוא כולל עוד עשרה שרים שכהונו בממשלה מאז הקמתה ב-2022. אחדים מהשרים חברי הוועדה כבר הצהירו כי יש לחקור את כל האירועים שקדמו לטבח, בכלל זה הסכמי אוסלו וההתנתקות.⁵⁰ עד עתה, הוועדה טרם כונסה ואף אין תאריך להתכנסותה.⁵¹

בהמשך אושרה בקריאה טרומית הצעת חוק שמבקשת להקים ועדת חקירה לא-ממלכתית לבדיקת אירועי 7 באוקטובר והנסיבות שהובילו אליהם. בניגוד למנגנון הקיים, שלפיו נשיא בית המשפט העליון ממנה את חברי הוועדה, ובראשה עומד שופט בית המשפט העליון או שופט בית משפט מחוזי, הצעת החוק מעבירה את הסמכות לקביעת

47 הצעת חוק סדר הדין הפלילי (חיקון) – מניעת ניגודי עניינים בחקירת היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה), התשפ"ו-2025, פ/6330/25.

48 בג"ץ 4889/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (החלטה מיום 15.10.2025).

49 החלטה מספר 3503 של הממשלה מיום 16.11.2025.

50 ניר גונטז' "על הקו עם זאב אלקין: מה לדעתך הוועדה שתקום צריכה לחקור? 'קודם כל, את הסכם אוסלו וההתנתקות'" הארץ (19.11.2025).

51 אבישי גרינצייג "פרסום ראשון: חוכנית נחניהו למסמוס ועדת החקירה לטבח 7 באוקטובר" i24 (1.12.2025).

הרכב הוועדה לגורמים פוליטיים. על פי ההצעה, בשלב הראשון יציע יו"ר הכנסת הרכב לוועדה, שיהיה טעון אישור ברוב של 80 ח"כים. בהיעדר רוב כזה, יו"ר הכנסת ימנה שלושה מחברי הוועדה בהסכמת סיעות הקואליציה, וראש האופוזיציה ימנה שלושה חברים בהסכמת סיעות האופוזיציה. אם גם מנגנון זה לא יצא אל הפועל, הסמכות למינוי חברי הוועדה תוחזר ליו"ר הכנסת, הפעם ללא צורך באישור הכנסת.⁵² מנגנון מינוי זה עלול להוביל לכך שהרכב הוועדה יהיה על טהרת הקואליציה, בשל האפשרות הסבירה להיעדר שיתוף פעולה מצד האופוזיציה. גם אם תוקם ועדה מעין-פריטטית כזאת, יש חשש אמיתי שעבודתה תוביל לגיבוש גרסאות פוליטיות מתחרות של "האמת" ולא לביורר ממלכתי ואובייקטיבי של האירועים.⁵³

3. חשש לפגיעה בטוהר הבחירות

פוליטיזציה בוועדה הציבורית למימון מפלגות. בחודש יולי פורסם ההרכב החדש של הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות, שתפקידה לקבוע את שיעור יחידות המימון של המפלגות. לצד יו"ר הוועדה – נשיאת בית המשפט המחוזי בתל אביב לשעבר – מינה יו"ר הכנסת שני חברים שהם פעילים כיום במפלגת הליכוד וחסרים רקע אקדמי מתאים לנושא הוועדה.⁵⁴ החלטה זו חורגת מהנוהג שלפיו יושבי ראש הכנסת נמנעו מלמנות לוועדה חברים הפעילים במפלגתם (בעבר, גם כאשר נבחרו מועמדים בעלי זיהוי מפלגתי, הם כבר לא היו פעילים). לכך יש להוסיף כי במינוי חברי הוועדה יו"ר הכנסת כפוף לאמות המידה של המשפט המינהלי, וספק אם מינוי שני פעילים במפלגת הליכוד עונה על החובה המינהלית לנהוג ללא משוא פנים. הדבר מעורר חשש לפוליטיזציה של החלטות הוועדה, בעיקר בשל העובדה שבהתאם לחוק מימון מפלגות, אומנם החלטה על הפחתת שיעור יחידת המימון מחויבת להתקבל פה אחד, אך החלטה על הגדלת שיעור המימון

52 הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית-לאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ"ד (טבח 7 באוקטובר 2023), התשפ"ו-2025, פ/6380/25.

53 דנה בלאנדר "חוות דעת: הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית לאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ"ד (טבח 7 באוקטובר 2023), התשפ"ו-2025, פ/6380/25" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 21.12.2025).

54 הודעה בדבר הרכב הוועדה הציבורית לפי חוק מימון מפלגות, י"פ התשפ"ה 8252.

יכולה להתקבל גם ברוב דעות.⁵⁵ הוגשה עתירה לבג"ץ בנושא, שטרם התבררה, ובמהלכה התחוויר כי יו"ר הוועדה התפטרה מתפקידה.⁵⁶

צבר הצעות חוק לשינוי דיני הבחירות בשנת בחירות. בשבועות האחרונים של השנה הונחו על שולחן הכנסת כמה הצעות חוק שמבקשות לשנות את דיני הבחירות. דוגמה בולטת היא ההצעה שמטילה על יושבי ראש מפלגות אחריות אישית לחובות מפלגות שחדלו מלהתקיים.⁵⁷ נוסף על כך, פורסם על כוונות לקדם הצעות חוק להורדת אחוז החסימה ולהורדת גיל הבחירה ל-17, באופן שמעורר חשש להתערבות בלתי לגיטימית. הצעות חוק אחדות גם מבקשות להרחיב את העילות למניעת השתתפות בבחירות. הצעות אלו קודמו במושבם קודמים של הכנסת ועלויות להיות מקודמות שוב גם בשנת הבחירות.⁵⁸ המשותף למהלכים אלה הוא הרצון לעצב מחדש את כללי המשחק הדמוקרטיים, ברגע פוליטי רגיש, באופן שעלול להיטיב עם הרוב הפוליטי הקיים.⁵⁹

מהלכים לפסילת מפלגות לקראת הבחירות. בחודש נובמבר התייחס ראש הממשלה להחלטת נשיא ארצות הברית להוציא את ארגון האחים המוסלמים אל מחוץ לחוק וציין כי "מדינת ישראל כבר הוציאה חלק מהארגון אל מחוץ לחוק, ואנחנו עובדים להשלים את הפעולה הזאת בקרוב". הדברים פורשו כהצהרה בדבר כוונה להוציא את מפלגת רע"ם אל מחוץ לחוק.⁶⁰ אך שלאחר מכן סייע ראש הממשלה את דבריו,

55 אסף שפירא ומורן קנדלשטיין-היינה "חוות דעת: כנסת יקרה: על פוליטיזציה בוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 17.7.2025).

56 בג"ץ 50152-08-25 האקדמיה למען ישראל דמוקרטית נ' יו"ר הכנסת.

57 הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון - אחריות יושב ראש מפלגה לחובות סיעה שחדלה להתקיים), התשפ"ה-2025. ראו גם אסף שפירא ועמיר פוקס "חוות דעת: הצעת חוק מימון מפלגות (יחוק בנט)" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 26.10.2025).

58 ראו לדוגמה, הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון - הרחבת העילות למניעת השתתפות בבחירות), פ/1176/25.

59 אסף שפירא ועמיר פוקס "חוק נגד בנט הוא חוק נגד הדמוקרטיה - לא מתקנים דיני בחירות בשנת בחירות" הארץ (29.10.2025).

60 עידן קוולר "האם נתניהו יוציא את מפלגת רע"ם של מנסור עבאס אל מחוץ לחוק?" וואלה (23.11.2025).

אמירה זו תורמת לדה־לגיטימציה כלפי ההשתתפות הפוליטית של הציבור הערבי ושל נציגיו.⁶¹

4. פגיעה בעצמאות משטרת ישראל והשירות הציבורי

התערבות השר לביטחון לאומי בפעילות המשטרה. השנה האחרונה התאפיינה במעורבות חריגה של השר לביטחון לאומי בעבודת המשטרה. התערבות זו מתקיימת בצל פסק דינו של בג"ץ שהורה על בטלות סעיף 8 לפקודת המשטרה העוסק בסמכות השר להתוות מדיניות בתחום החקירות,⁶² ולמרות מתווה הסכמות שנחתם בין השר לבין היועצת המשפטית לממשלה ונועד להסדיר את גבולות מעורבותו בעבודת המשטרה. זמן קצר לאחר גיבוש המתווה הזהירה היועצת המשפטית לממשלה כי השר כבר חרג ממנו. לאחרונה אף הבהירה היועצת לראש הממשלה כי השר ממשיך להפר הפרות חוזרות ונשנות את הדין, את החלטות בית המשפט ואת העקרונות שאליהם התחייב במפורש, באופן שהופך את הדין הקובע את עקרון עצמאות המשטרה לאות מתה. השר אף המשיך להתנהל כמעין "מפכ"ל-על" בניגוד גמור לפסיקת בג"ץ. על כן, לדברי הייעוץ המשפטי לממשלה, התשתית הראייתית שבג"ץ נסמך עליה כאשר אישר מלכתחילה את מינויו של ח"כ בן גביר לתפקיד השר לביטחון לאומי השתנתה שינוי מהותי.⁶³

החריגות שעליהן הצביעה היועצת נחלקות לשלושה מישורים עיקריים: ראשית, השר מוסיף להתייחס באופן תדיר ופומבי לחקירות קונקרטיות, כאשר הדבר תואם את האינטרס והעמדה הפוליטית שלו, ובדרך שיש בה כדי להעביר מסר לגורמי אכיפת החוק בדבר ההתנהלות "הרצויה".⁶⁴ בכלל זה, לאחרונה, סביב פרשת הפצ"רית דווח כי השר דרש מהמפכ"ל להעביר את חומרי החקירה לנציב תלונות הציבור על שופטים, שמונה

61 מוחמד ח'ילאילה "אויבים מביתי: התוכנית הגדולה של נתניהו לפני הבחירות" וואלה (26.11.2025).

62 בג"ץ 9897/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (2.1.2025). ראו גם ערן שמיר-בורר, יעל ליטמנוביץ' ומירית לביא "תגובת המכון הישראלי לדמוקרטיה: פסיקה בג"ץ בעניין חיקון פקודת המשטרה ("חוק בן גביר") (2.1.2025).

63 מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה, אל ראש ממשלת ישראל, ח"כ בנימין נתניהו, בנושא "מענה לעתירות בעניין כהונתו של השר לביטחון לאומי" (2.12.2025).

64 בג"ץ 9037-08-24 הכהן נ' ראש הממשלה (הודעת עדכון מטעם היועצת המשפטית לממשלה מיום 9.9.2025); מכתב היועצת המשפטית לממשלה אל ראש הממשלה, 2.12.2025, שם.

על ידי שר המשפטים לנהל את החקירה, ובעת שעתירה בנושא הייתה תלויה ועומדת לפני בג"ץ.

שנית, השר ממשיך להתערב במינויים במשטרה. דוגמה בולטת מהעת האחרונה היא סירובו חסר התקדים לאשר קידום של קצינה שהייתה מעורבת בחקירת תיקי ראש הממשלה. מפכ"ל המשטרה הזהיר כי התנהלות זו עלולה "להלך אימים על שוטרים המעידים בחקירות פליליות".⁶⁵ נוסף על כך, הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת ערכה דיון שעסק מפורשות ובאופן מפורט בקצינה, בניגוד לעמדת היועצת המשפטית לוועדה שיש להימנע מדיון במקרה פרטני לגופו של אדם, במיוחד כשיש הליכים תלויים ועומדים בבית המשפט.⁶⁶ זאת ועוד, במשך כמה חודשים השר סירב לאשר את מינויו של הזוכה במכרז לתפקיד הממונה על החסיונות במטה הארצי, ובכך להעביר לידי אדם את הסמכות לחתום על החסיונות. היועצת המשפטית לממשלה התריעה כי העיכוב גורם לפגיעה חמורה ומתמשכת בהליכי אכיפת החוק ואף הוביל לשחרור עצורים מסוכנים. רק בחודש נובמבר הודיע השר על מינוי ממלא מקום לתפקיד.

המישור השלישי, התערבות השר בתחום ההפגנות, הוא משום שיא נוסף בהתערבותו בעבודת המשטרה. השר פרסם "מסמך מדיניות" בנושא הפגנות המגביל את מרחב שיקול הדעת העצמאי של המשטרה בנוגע למיקום ותוכן ההפגנה, תחומים הנוגעים לליבת מימוש חופש הביטוי. המסמך מציב רף נמוך במיוחד ("יסוד סביר לחשד") לפגיעה בחופש הביטוי ועלול להביא לצנזורה פסולה ולהפעלת כוח לא מידתי. המסמך עומד בניגוד ל"מתווה ההסכמות" שהיועצת המשפטית לממשלה גיבשה עימו, והוא פורסם ללא היועצות מהותית עם מפכ"ל המשטרה או עם הייעוץ המשפטי לממשלה. בהמשך אף דווח כי השר נועד עם מפכ"ל המשטרה בעניין יישום מסמך המדיניות, ולאחר שהיועצת המשפטית לממשלה קבעה שהוא חסר תוקף.

הצעת חוק לפוליטיזציה של המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש). ועדת החוקה, חוק ומשפט והוועדה לביטחון לאומי של הכנסת אישרו לקריאה ראשונה הצעת חוק פרטית

65 יהושע (ג'וש) בריינר "המפכ"ל: סירוב בן גביר לקדם קצינה שהעידה במשפט נחניהו עלול להלך אימים על חוקרי שחיתות" הארץ (11.11.2025).

66 חדשות הכנסת: דיון הוועדה לביטחון לאומי בנושא "הייצוג המשפטי שקיבלה הקצינה רפ"ק רינת סבן מהתנועה לאיכות השלטון, וכן בכלל בעניין ייעוץ וייצוג משפטי שמעניקות עמותות שונות לקצינים מכהנים" (18.11.2025).

המבקשת להוציא את מח"ש מהפרקליטות, לערוך בה שינויים מבניים ולשנות את סמכויותיה באופן שעלול לפגוע באי-תלותה.⁶⁷

על פי הנוסח שאושר בוועדה, מח"ש תוצא מפרקליטות המדינה ותוקם כמחלקה נפרדת במשרד המשפטים. מנהל המחלקה ייבחר על ידי ועדה שרוב חבריה מתמנים בזיקה לשר המשפטים. בנוסף, הצעת החוק מעניקה לתובעי מח"ש סמכויות תביעה עצמאיות שאינן כפופות ליועץ המשפטי לממשלה. כן היא מרחיבה את סמכויות המחלקה בתחום המשמעת, לרבות הסמכות להגיש כתבי אישום לבית הדין למשמעת נגד שוטרים. הצעת החוק עלולה לפגוע בעצמאות ובאי-התלות של חקירות ותביעות נגד שוטרים ולהחזיר השפעות פוליטיות למנגנונים שאמורים להיות מקצועיים. ניתוק מח"ש ממערך התביעה הכללי ומהיועץ המשפטי לממשלה גם צפוי להחליש את אחידות האכיפה הפלילית ולפגוע בעקרון השוויון, שכן הפעלת הדין כלפי שוטרים עלולה להיות שונה מהפעלתו כלפי יתר האזרחים. ברובד הכללי, הצעת החוק משתלבת במגמה המדאיגה של פגיעה בעצמאות מערכת אכיפת החוק והכפפתה לדרג הפוליטי, בדומה למהלכים לשינוי אופן בחירת השופטים ולניסיונות לפגוע במעמד היועץ המשפטי לממשלה.⁶⁸

יוער כי בחודש אפריל פורסם דוח של הצוות לבחינת מח"ש שמונה לפני כשנתיים על ידי שר המשפטים, ועמדת הרוב בצוות תמכה בהפרדה מבנית של מח"ש מהפרקליטות ובהקמתה כיחידה עצמאית. אלא שהדרכים המוצעות בהצעת החוק אינן עולות בקנה אחד עם המלצות הצוות, שהדגיש את הצורך בעיגון מנגנונים שיבטיחו חסינות מהשפעות ומשיקולים זרים. עוד נציין כי קידום הצעת החוק הפרטית בטרם ניתנה הזדמנות לממשלה לגבש חקיקה משלה בעקבות הדוח שפורסם אינו תקין.

הצעות חוק שויבילו לפוליטיזציה של החברות הממשלתיות. הכנסת אישרה בקריאה טרומית שתי הצעות חוק בעניין זה. האחת מבקשת לבטל את ההגבלה הקיימת כיום בחוק על מינוי מועמד בעל זיקה פוליטית לאחד משרי הממשלה לדירקטור בחברה ממשלתית, אלא אם כן הוא בעל כישורים מיוחדים בתחום עיסוקה של החברה. הסרת

67 מרדכי קרמניצר, גיא לוריא ועמיר פוקס "חוות דעת: הכפפת מח"ש לשר המשפטים הפגע בעצמאותה, בעצמאות הפרקליטות ובשלטון החוק" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 12.3.2023).

68 גיא לוריא, יעל ליטמנוביץ ועמיר פוקס "חוות דעת: הצעת החוק לשינוי מעמד מח"ש" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 21.12.2025).

מגבלת הזיקה הפוליטית צפויה לאפשר מינויים של מקורבים פוליטיים לתפקידי מפתח בחברות הממשלתיות במקום מינויים של בעלי כישורים מתאימים.⁶⁹

ההצעה השנייה, של ח"כ אביחי אברהם בוארון (הליכוד), מבקשת לשנות את מנגנון מינוי הדירקטורים בחברות ממשלתיות, כך שבמקום בחירתם מתוך "נבחרת הדירקטורים", המינויים יתבצעו ישירות על ידי השרים.⁷⁰ בדיון בהצעת החוק במליאת הכנסת הודה השר האחראי על החברות הממשלתיות ח"כ דודי אמסלם כי במקור הייתה זו הצעת חוק ממשלתית. ההצעה לא קודמה בשל התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה, ועל כן כדי להתגבר על המניעות המשפטית הוחלט לקדמה כהצעת חוק פרטית. נזכר כי בג"ץ מתח בעבר ביקורת על השימוש שעושים חברי ממשלה בהצעות חוק פרטיות והבהיר כי אין בהן כדי לשמש "ערוץ עוקף" למנגנונים שחלים על הצעות חוק ממשלתיות.⁷¹

צעדים אלה הם משמעותיים במיוחד לנוכח מקומן המרכזי של החברות הממשלתיות במשק הישראלי – כ־40 חברות ועוד כמה עשרות חברות־בנות הממלאות תפקידים מרכזיים בתחומי הביטחון (רפאל, התעשייה האווירית), האנרגיה (חברת החשמל), המים (מקורות), התחבורה (רכבת ישראל, נמלי חיפה ואשדוד), התקשורת (דואר ישראל) ועוד.⁷²

שימוש רחב היקף במינויים זמניים. לאורך כל תקופת כהונתה, הממשלה עושה שימוש נרחב במינוי ממלאי מקום לתפקידים בכירים בשירות הציבורי ולתפקידי שרים. מאז פרישת ש"ס מן הממשלה מונה שר המשפטים לממלא מקום בעוד ארבעה משרדי ממשלה – ובכך הפך לשר שחלש על חמישה משרדי ממשלה. כך גם שר התיירות מונה לממלא מקום בעוד שלושה משרדי ממשלה וחלש על ארבעה משרדים במקביל. עם פקיעת תוקפם של המינויים הזמניים נותרו משרדי ממשלה – הבריאות, הפנים, הרווחה, העבודה, ירושלים והדתות – ללא שר לתקופה של חודש. רק אז מונו שוב אותם שרים

69 הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון – כשירות מיוחדת), התשפ"ג-2023, פ/565/25.

70 הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון – הרחבת הייצוג והגיוון בחברות הממשלתיות), התשפ"ה-2025, פ/6154/25.

71 בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (2.1.2025).

72 להרחבה על החברות הממשלתיות ראו אסף שפירא ועדנה הראל פישר "סקירה: השר אמסלם מול רשות החברות הממשלתיות: לא ממלכיות ולא משילות" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 23.3.2023).

לתפקידים נוספים: שר המשפטים קיבל לידידיו גם את המשרד לשירותי דת, משרד העבודה והמשרד לענייני ירושלים, ושר התיירות מונה גם לשר הבריאות ושר הרווחה.⁷³ כהונה מקבילה במספר רב של משרדים, ודאי במשרדים גדולים ומערכתיים, פוגעת באינטרס הציבורי ובאיכות השירות הציבורי.⁷⁴

שורה ארוכה של תפקידי מפתח בשירות הציבורי נותרו לא מאוישים. כך למשל, טרם מונה ראש אגף התקציבים במשרד האוצר, לאחר שאותו מועמד שהציע שר האוצר נפסל שלוש פעמים על ידי ועדת המינויים בנציבות שירות המדינה. הנימוק לפסילת המועמדים על ידי הוועדה היה שהשר לא מינה אף לא אישה אחת לתפקיד בכיר במשרד, וכל ראשי האגפים במשרד הם גברים. רק לאור קביעה חוזרת ונשנית זו, שר האוצר החליט למנות לתפקיד החשבת הכללית את מיכל עבאדי-בויאנג'ו.⁷⁵ נוסף על כך, אין מנכ"ל קבוע במשרד ראש הממשלה, אין נציב שירות מדינה קבוע, וחברות ממשלתיות אחדות פועלות ללא יו"ר או מנכ"ל קבועים, בהן התעשייה האווירית (ללא יו"ר קבוע מזה שנה) ורכבת ישראל. כמו כן, המוסד לביטוח לאומי מוסיף לפעול ללא מנכ"ל קבוע כבר שלוש שנים.⁷⁶

אי-מינוי נשים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי. בפסק דין תקדימי מחודש פברואר 2025 קבע בג"ץ כי הממשלה הפרה את חובתה החוקית לייצוג הולם של נשים בתפקידים בכירים בשירות הציבורי והורה לה לגבש, בתוך שישה חודשים, הנחיות ליישום עקרון הייצוג ההולם במינוי מנכ"לים למשרדי ממשלה ולמשרות אחרות הפטורות ממכרז.⁷⁷

על אף הוראות פסק הדין, טרם מונתה אף לא אישה אחת לתפקיד מנכ"לית במשרד ממשלתי במינוי קבוע בעשרת החודשים מאז ניתן, ותחת זאת מונו שמונה מנכ"לים גברים. כך, דוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שפורסם בנובמבר מצא כי בשנת

73 נעה שפיגל "ליון מונה לשר הדתות, העבודה וירושלים; חיים כץ מונה לשר הבריאות והרווחה" הארץ (24.11.2025).

74 סוזי נבות ומורן קנדלשטיין-היינה "שוויון בנטל, מישהו? כששר אחד יש חמישה תיקים - הדאגה לאזרח נשאר מאחור" וואלה (14.9.2025).

75 אסף זגריזק "שר האוצר החליט: מיכל עבאדי-בויאנג'ו תמונה לתפקיד החשכ"ל" גלובס (14.12.2025).

76 גד ליאור "השדרה הניהולית הבכירה במגזר הציבורי לא מאוישת - והממשלה מרוצה" ynet (30.10.2025).

77 בג"ץ 1363/23 שדולת הנשים בישראל נ' הממשלה (24.2.2025).

2024 נשים איישו רק 9% מהמשרות הבכירות ביותר בשירות המדינה, אף שהן רוב ברור (64%) בקרב עובדי המדינה.⁷⁸

בשלהי חודש דצמבר פרסם נציב שירות המדינה נוהל מעודכן לעבודות ועדת המינויים לאיוש משרות בשירות המדינה. בין היתר נקבע כי בהיעדר ייצוג הולם לנשים בתפקידי ניהול בכירים, כל שר או מנכ"ל שמבקשים להציע מינוי חייבים לשקוד על איתור מועמדות נשים לתפקיד, בכלל זה פנייה אקטיבית לנשים העומדות בתנאי הסף ושיש סיכוי סביר שייענו להצעה. אם המועמד לתפקיד הוא גבר, יש לצרף לטופס הגשת המועמדות את פרטיהן וקורות חייהן של לפחות שתי נשים שרואיינו לתפקיד ולנמק מדוע המועמד הגבר נבחר בהתייחס גם לסוגיית הייצוג ההולם.⁷⁹

השתלחויות במשרתי ציבור. בשנה האחרונה נרשמה עלייה במתקפות האישיות כלפי משרתי ציבור בכירים. שרים וחברי קואליציה השתלחו ביועצת המשפטית לממשלה ובמשניה במילים בוטות,⁸⁰ וחלקם אף קראו לעצור את היועצת.⁸¹ גם המפכ"ל היה נתון למתקפות אישיות ולאיומים בחקירה פלילית מצד חברי כנסת, לאחר שסירב להעביר מסמכים הקשורים לחקירת הפצ"רית לשופט בדימוס אשר קולה עד הכרעת בג"ץ בעניינה.⁸² דוגמה אקטואלית היא הדיונים בוועדת החוקה בעניין הצעת החוק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה. בדיונים אלו חברי קואליציה מרבים להשתלח בעובדי מדינה, כמו פרקליט המדינה והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), ואף לאיים עליהם כי תיפתח נגדם חקירה, וכי הם יגיעו "לאותו מקום של הפצ"רית".⁸³ התנהלות זו משקפת ניסיון חמור במיוחד להלך אימים על הדרג המקצועי

78 ג'רי אלמו־קפיתל "ייצוג נשים בדרג הבכיר בשירות המדינה" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3.11.2025).

79 הנחיה מס' 1.3 של נציב שירות המדינה, נוהל עבודה ועדת המינויים (25.12.2025).

80 "פשוט מטורפת!": השרים תקפו את היועמ"שית במהלך הדיון" JDN (4.8.2025).

81 עמית סגל ודפנה ליאל "אמסלם קרא לעצור את היועמ"שית, רגב על הפגנה שבה הוטח עיתונאי לקרקע: 'המשטרה עושה עבודה נפלאה'" n12 (14.9.2025).

82 ברהנו טגניה "המפכ"ל מגיב למתקפה מהקואליציה: 'לא לוקח אישית, שרעשי רקע לא יפריעו לעבודה'" n12 (10.11.2025); "תחחיל לחת לנו הסברים!": טלי גוטליב במתקפה חסרת תקדים נגד דני לוי" מעריב (10.11.2025).

83 דקלה אהרן שפרן "טעדה הטיח באיסמן: יש נגדך טענות על 'אמירות מיניות לעובדות'" כאן (2.12.2025); אמיר אטינגר וטובה צימוקי "תגמור כמו הפצ"רית": האיום על נציג היועמ"שית בכנסת - והמהומה" ynet (9.12.2025).

בשירות המדינה ולהרתיעו ממילוי תפקידו באופן עצמאי, לעיתים אף אגב איום בהעמדתו לדין. עליית מדרגה נוספת ניכרה בוועדת הכספים של הכנסת, כאשר יו"ר הוועדה ח"כ חנוך מילביצקי הפגין יחס מזלזל ובריוני כלפי היועצת המשפטית של הוועדה ואף ניסה למנוע ממנה מלהשמיע את עמדתה המקצועית.⁸⁴

5. פגיעה בזכויות יסוד

הצעת חוק למתן פטור לתלמידי ישיבות משירות בצה"ל. ועדת החוץ והביטחון של הכנסת החלה לדון בחודשים האחרונים של השנה בהצעת יו"ר הוועדה הנכנס ח"כ בועז ביסמוט להסדרת אי-גיוסם לצה"ל של תלמידי ישיבות. הצעה זו מעגנת אפליה מהותית בין קבוצות אוכלוסייה ופוגעת בעקרון השוויון. הצעת החוק אינה קובעת חובת גיוס כללית ושוויונית לציבור החרדי, אלא מפרטת יעדי גיוס מינימליים. אף שהיעדים הקבועים בהצעה (של כ-5,400 ל-8,500 מתגייסים מדי שנה עד שנת 2030)⁸⁵ משקפים עלייה ביחס לממוצע של העשור האחרון (כ-1,200 מתגייסים בשנה לאורך רוב העשור שלפני המלחמה), ביחס לפוטנציאל המתגייסים – כ-100,000 חרדים בגילי גיוס – מדובר בשיעור מזערי. בכך הצעת החוק למעשה מסדירה את מעמדם של רובם המוחלט של תלמידי הישיבות.

לכך יש להוסיף כי ההגדרות בחוק רחבות באופן חריג ואינן תואמות את צורכי צה"ל: ראשית, יעדי החוק אינם מחייבים גיוס לתפקידי לוחמה, אף בזמן שבו לצה"ל יש צורך מוגבר בלוחמים; כ-10% מהיעדים לגיוס לצבא יוקצו לשירות אזרחי-ביטחוני ולא לשירות צבאי; וההגדרה ל"מיהו חרדי" נותרה רחבה וכוללת גם את מי שאינו מגדיר עצמו חרדי בעת הגיוס. גם מערך הסנקציות המוצע חלש יחסית למתווים קודמים, וספק אם יש בו כדי לעורר מוטיבציה לגיוס.⁸⁶ הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה שנייה ושלישית.

84 אמיר אטינגר וגד ליאור "המהומה בוועדה, והשתלחות היו"ר מילביצקי: 'בושה, ייעוץ משפטי עאלק'" ynet (28.12.2025); ענת טהון אשכנזי "הדיון בוועדת הכספים: לא רק הסטת תקציבים אלא הסטה מערכים דמוקרטיים" וואלה (30.12.2025).

85 המחווה מגדיר 8,160 מגויסים במהלך השנה וחצי הראשונות (עד אמצע 2027), ולאחר מכן ירידה ל-6,840 לשנת הגיוס 2028, 7,920 לשנת הגיוס 2029, 8,500 לשנת הגיוס 2030.

86 יוחנן פלסנר, שלומית רביצקי טורפז ונעה גשן "תגובת המכון הישראלי לדמוקרטיה: הצעת חוק הפטור של הקואליציה" (27.11.2025); שלומית רביצקי טורפז "מסבירון: מחווה ביסמוט לחוק הפטור מגיוס" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 29.10.2025).

הצעת חוק להטלת עונש מוות על מחבלים. בשנה האחרונה הואץ קידומה של הצעת חוק להטלת עונש מוות חובה למי שגורם מוות בכוונה או באדישות לאזרחי ישראל – "כשהמעשה נעשה מתוך מניע של גזענות או עוינות כלפי ציבור [...] ומתוך מטרה לפגוע במדינת ישראל ובתקומת העם היהודי בארצו".⁸⁷ לפי ההצעה, בית משפט צבאי יוכל לגזור עונש מוות ברוב רגיל, ולא פה אחד כפי שקבוע בחוק כיום, ולא ניתן יהיה להקל בעונשו של מי שנגזר עליו עונש מוות בפסק דין סופי. מדובר בהצעה שמבקשת להשית עונש אכזרי ולא אנושי הפוגע בצורה החמורה ביותר בזכות לחיים ולכבוד. ההצעה סותרת את המגמה הרווחת במדינות העולם הדמוקרטי המערבי לביטול עונש המוות. בנוסף, היא אמורה לחול באופן סלקטיבי על מחבלים ערבים בלבד, ומכאן שהיא גם מפלה בצורה בוטה.⁸⁸ בדיונים לקראת הקריאה שנייה ושלישית פרסם יו"ר הוועדה לביטחון לאומי, ח"כ צביקה פוגל, עקרונות לדיון וציין כי גזר הדין יבוצע על ידי שירות בתי הסוהר באמצעות זריקת רעל, שתחייב מעורבות של רופאים בהליך. הלשכה לאתיקה של ההסתדרות הרפואית הבהירה כי חל איסור מוחלט על רופאים ישראלים להשתתף באופן פעיל או פסיבי בהוצאות להורג.⁸⁹ הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה השנייה והשלישית.

הצעת חוק להרחבת סמכויות בתי הדין הדתיים. הכנסת קידמה שתי הצעות חוק בתחום זה. הראשונה, שהפכה לחוק בחודש נובמבר, מסמיכה את בתי הדין הרבניים לדון בענייני מזונות גם ללא הסכמת שני בני הזוג. בכך היא משנה הלכה ארוכת שנים שלפיה תביעת מזונות יכולה להיות כרוכה בתביעת גירושין רק בהסכמת שני הצדדים. ההצעה השנייה מבקשת להעניק סמכות לבתי הדין הרבניים והשרעיים להכריע בסכסוכים אזרחיים באמצעות בוררות – בכפוף להסכמה בכתב של שני הצדדים.⁹⁰ הצעה זו עלולה לפגוע באחדות המשפט ובלגיטימציה של מערכת המשפט הממלכתית בישראל, ויש חשש ממשי שבמקרים רבים, בעיקר במצבים של פערי כוחות או כשמדובר באוכלוסיות

87 הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 159) (עונש מוות למחבלים), התשפ"ו-2025, ה"ח 1159.

88 יובל שני, מרדכי קרמניצר, עמיחי כהן ועמיר פוקס "חוות דעת: חוק עונש מוות למחבלי לא חוקי ויגרום נזק מדיני כבד" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 24.2.2023).

89 מכתב מאת הלשכה לאתיקה של ההסתדרות הרפואית בישראל אל יו"ר הוועדה לביטחון לאומי, ח"כ צביקה פוגל בנושא "עמדת ההסתדרות הרפואית בישראל בנוגע לחוק העונשין (תיקון מס' 159) (עונש מוות למחבלים), התשפ"ו-2025" (19.11.2025).

90 הצעת חוק שיפוט בתי דין דתיים (בוררות), התשפ"ה-2025, פ/1178/25.

מוחלשות, לא יהיה אפשר להבטיח כי אכן תינתן הסכמה מדעת להליך.⁹¹ הנפגעות המיידיות ביותר מהצעת חוק זו הן נשים, שלא זו בלבד שבזירות רבות מצבן הכלכלי מעמיד אותן בסיכון גבוה להסכמה בכפייה, בהלכות בתי הדין הרבניים הן גם אינן יכולות לשמש בתפקיד דייונות. מעבר לכך, ההצעה מטשטשת מאוד את ההבדל בין הליך משפטי לבוררות ומרחיבה הרחבה מהותית את התחומים שבהם בתי הדין הדתיים יוסמכו לפסוק. ההצעה נמצאת בהכנה לקריאה שנייה ושלישית.

הצעה לתיקון חוק המאבק בטרור שמגבילה את חופש הביטוי. הכנסת מקדמת הצעה שתאפשר למשטרה לפתוח בחקירות בעבירות הסתה לטרור ללא אישור של פרקליטות המדינה, בניגוד להנחיות פרקליט המדינה כפי שקבוע בחוק כיום, שלפיהן על מנת לפתוח בחקירה בעבירות הסתה (כמו בכל עבירות הביטוי) יש צורך באישור הפרקליטות. אף שנוסח ההצעה רוכך כך שהסמכות תימסר רק לקציני משטרה בכירים (מדרגת תת־ניצב), ההסדר עדיין צפוי להרחיב את האפשרות של המשטרה להתערב בביטויים ועלול להביא לפגיעה ממשית בחופש הביטוי.⁹² הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית.

הצעת חוק לעיגון הפרדה מגדרית באקדמיה. בחודש מאי אישרה הכנסת בקריאה ראשונה הצעה לתיקון חוק זכויות הסטודנט, המרחיבה מאוד את התנאים המתירים הפרדה בין נשים לגברים במוסדות להשכלה גבוהה "מטעמי דת".⁹³ הצעה זו, אם תאושר, תפגע פגיעה קשה בזכות היסוד לשוויון ובאיכות הלימודים האקדמיים, משום שאלו ייערכו תחת מגבלות ואיסורים. הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה שנייה ושלישית.

91 ענת טהון אשכנזי ודפני בנבניסטי "חוות דעת משלימה בנושא שאלת ההסכמה מדעת בנוסח המעודכן של הצעת חוק שיפוט בחי דין דתיים (בוררות) מטעם יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 30.6.2025); מרדכי קרמניצר, ענת טהון אשכנזי, עמיר פוקס ודפני בנבניסטי "הרחבת סמכויות בחי הדין הדתיים היא פגיעה בשלטון החוק" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 3.12.2024).

92 עמיר פוקס ומרדכי קרמניצר "חוות דעת: הקניית סמכות למשטרה לפתוח בחקירות בהסתה לטרור ללא אישור הפרקליטות תפחח צוהר לחקירות ומעצרי שווא" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 9.6.2025). הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 12), פ/3157/25.

93 הצעת חוק זכויות הסטודנט (תיקון מס' 10) (מסלולי לימוד נפרדים בחארים מתקדמים), החשפ"ה-2025.

הצעת חוק להרחבת הזהות היהודית במרחב הציבורי. הכנסת אישרה בקריאה טרומית את הצעת החוק של ח"כ גלית דיסטל-אטבריאן (הליכוד), שמבקשת לקבוע הסדרים דתיים מחייבים במרחב הציבורי ופוגעת אגב כך בשורה ארוכה של זכויות יסוד⁹⁴. בין היתר, מוצע לאסור בחוק כל הפרעה להנחת תפילין או לקיום תפילה יהודית במרחב הציבורי. כן מוצע להטיל חובה בחוק על מתן רישיון לקיום תפילה יהודית, על מנהגיה ולפי רצון המתפללים. עוד מוצע לחייב התקנת מזוזה בכל פתח של מרחב ציבורי ובכל מוסד הממומן מתקציב המדינה.

ההצעה גם מבקשת לקבוע הסדרים מרחיקי לכת הנוגעים למערכת המשפט. לפי המוצע, מיום כניסת החוק לתוקף לא ימונה ולא יקודם שופט לשום ערכאה אם לא עמד בהצלחה במבחנים לבדיקת יכולתו לשבת בדין בסוגיות הנוגעות לחוק זה ולעשות שימוש במשפט העברי ככלי להכרעה במצבים של לקונה חוקית. מבחנים אלו ייקבעו בתקנות על ידי שר המשפטים. שופט מכהן שלא יעמוד במבחנים, לא יהיה מוסמך לדון בתביעות הנוגעות לחוק. בשלב הביניים עד התקנת התקנות, הסמכות הבלעדית לדון בתביעות לפי החוק תימסר לבית הדין הרבני הגדול.

עוד קובעת ההצעה מנגנון אכיפה חריג, שלפיו פנייה למשטרה בגין אירוע הכולל עבירה של "שימוש בסמכות נגד היהדות" תועבר לשר הממונה. אם יקבע השר כי מדובר בהפרת החוק, הוא יהיה מוסמך להורות על העברת בעל הסמכות מתפקידו לאלתר – אף בניגוד לחוק, פסיקה או הסכם קיבוצי שמונעים זאת – או לחלופין על הפסקת המימון הממשלתי לארגון שבו הוא פועל, כל עוד לא הועבר מתפקידו. אם בעל הסמכות הוא נבחר ציבור ברשות מקומית, משרד האוצר יקזז את שכרו מתוך העברות המדינה לרשות, כל עוד ההפרה נמשכת.

הצעת החוק פוגעת פגיעה קשה הן בחופש הדת והמצפון והן בעצמאות הרשות השופטת, אגב הענקת סמכויות רחבות לרשות המבצעת.

חקיקה פרסונלית נגד פוליטיקאים יוצאי מערכת הביטחון. הכנסת אישרה בקריאה טרומית את הצעותיהם של ח"כ אושר שקלים ושל ח"כ אריאל קלנר (הליכוד) לשלילת הטבות מבכירים במערכת הביטחון. ההצעות מבקשות לאפשר הורדה בדרגה ושליילת פנסיה מבכירים לשעבר בגופי הביטחון, אם הדרג הפוליטי יקבע שהם עודדו סרבנות או הפסקת

התנדבות לצה"ל, קראו להפסקת תמיכה במדינת ישראל או תמכו בהטלת סנקציות על המדינה. על פי הצעת החוק, הסמכות תינתן לראש הממשלה (לעניין המוסד והשב"כ), לשר הביטחון (לעניין הצבא) ולשר לביטחון לאומי (לעניין משטרת ישראל, השב"ס והרשות הארצית לכבאות והצלה).⁹⁵ הצעה זו תפגע בזכויות יסוד של יוצאי מערכת הביטחון – בכלל זה חופש הביטוי והזכות לקניין, והסמכות לשלילת הדרגות תהיה נתונה לפוליטיקאים. אחד מיזמי הצעת החוק אף עמד בפומבי על אופייה הפרסונלי של ההצעה, כשציין שהיא מכוונת כלפי פוליטיקאים מסוימים יוצאי מערכת הביטחון.⁹⁶

פגיעה בזכות ההפגנה. בשנה האחרונה נרשמו מקרים רבים של שימוש בכוח מפורז על ידי המשטרה נגד המפגינים, בדגש על מעצרים ללא עילה ועל ניסיון להשתיק מסרים פוליטיים. בתי המשפט ביטלו שורה של מעצרים, בכלל זה מעצר של אדם שהקריא במגפון ממכוניתו שמות חטופים מול בית יו"ר הכנסת, לאחר שנקבע שלא הייתה עילה לפריצה לרכבו ולמעצרו. כמו כן, בתי המשפט שבו וקבעו כי מחאות הכוללות הקראת שמות חטופים במגפון אינן מצדיקות הטלת מגבלות מצד המשטרה. בתי המשפט גם הבהירו כי המשטרה אינה רשאית להחרים שלטים בעלי מסרים פוליטיים, אף כאשר מדובר במסרים ביקורתיים או מתריסים.⁹⁷ באחרונה, המשטרה גם נדרשה לפצות מפגינה שהשלט שאחזה בו הוחרם ולהצהיר בפומבי כי השלט הוחרם "בשל טעות וללא עילה". במקרה אחר, המשטרה – בהפרה בוטה של חופש הביטוי – אסרה על אוהדי הפועל תל אביב להיכנס לאצטדיון עם חולצות הנושאות מסר מחאתי נגד המשטרה, אף שאלו לא פעלו בשום צורה שמסכנת את הסדר הציבורי. שוטרים אף הודו באוזני אוהדים כי כניסתם נאסרה מכיוון שהחולצות מסיתות נגד המשטרה.⁹⁸ בעקבות עתירה לבג"ץ הוצא צו על תנאי המורה למשטרה לנמק מדוע לא תחדל מלמנוע מאוהדים להיכנס לאירועי ספורט בשל תוכן מחאתי המופיע על פרטי לבוש. כמו כן ניתן צו ביניים האוסר על המשטרה למנוע את כניסתם של אוהדים למגרשים אך בשל לבישת חולצות המוחות נגד המשטרה.⁹⁹

95 הצעת חוק שלילת הטבות מבכירים במערכת הביטחון, התשפ"ה-2025, פ/5423/25; הצעת חוק שלילת הטבות מבכירים במערכת הביטחון, התשפ"ה-2025, פ/5831/25.

96 אושר שקלים (17.12.2025, 12:21) X (@OsherShkalim).

97 משטרת ישראל, הנחיות יועמ"ש, הנפח דגלים ושלטים במחאות (28.5.2024).

98 יוחם קורן ונטע ירון "המשטרה אסרה על חולצות נגדה בבלומפילד, אוהדי הפועל תל אביב ניצאו מהיציע" הארץ (6.12.2025).

99 בג"ץ 49063-12-25 ירון נ' משטרת ישראל (החלטה מיום 18.12.2025).

במקרים אחרים פוזרה הפגנה בתל אביב שקראה לסיום המלחמה ולהכרה במדינה פלסטינית, אך שקיבלה אישור מראש; ומח"ש פתחה בחקירה בעקבות מעצרו והפשטתו של מפגין שצעק לעבר השר לביטחון לאומי בטקס חלוקת תארים באוניברסיטה העברית. כן דווח על כמה מקרים שבהם מפגינות נדרשו להתפשט לאחר מעצרו ובוצע בהן חיפוש גופני בעירום.¹⁰⁰ מכלול המקרים מצביע על דפוס מתמשך של צמצום זכות המחאה ושימוש בלתי מידתי בכוח, ואף אפשרות לשימוש בהפשטת מפגינות ומפגינים ככלי לדיכוי הפגנות, המערער את חופש הביטוי במרחב הציבורי.

פגיעה בזכות לבחור ולהיבחר באמצעות ניסיון להביא להדחת חברי כנסת. בחודש יוני החל בכנסת הליך להדחתו של ח"כ איימן עודה (חד"ש-תע"ל) מכוח סעיף 42 ג(1) לחוק-יסוד: הכנסת (על סמך התנאים הקבועים בסעיף לא(א)(3) לחוק-יסוד: הכנסת), בשל התבטאותו: "שמח על שחרור החטופים והאסירים. מפה חייבים לשחרר את שני העמים מעול הכיבוש. כולנו נולדנו בני חורין". הייעוץ המשפטי לממשלה והייעוץ המשפטי לכנסת הביעו הסתייגות חריפה מההליך וציינו כי ההתבטאות אינה עומדת ברף שנקבע בפסיקה לצורך הפעלת הכלי הקיצוני של הדחה. בסופו של דבר, לא הושג הרוב הדרוש של 90 ח"כים להדחת חבר הכנסת. עם זאת, ההתנהלות סביב ההליך הדגישה את הבעייתיות שבסמכות הקיימת בחוק להדיח חברי כנסת מכהנים, שהיא חריגה במבט השוואתי.¹⁰¹

קיצוץ בתקציבי תוכנית החומש בחברה הערבית. הממשלה החליטה להעביר לסמכותה של ממלאת מקום מנכ"ל משרד ראש הממשלה לאשר הסטת כ-3 מיליארד ש"ח מתקציבי תוכנית החומש לפיתוח חברתי-כלכלי של החברה הערבית ("תאקדום"), ללא כל עילה או הצדקה לכך. ברקע החלטה זו עמדה הכוונה להעביר את התקציב אל המשרד לביטחון לאומי, תחת הכותרת של "מענים דחופים לפשיעה בחברה הערבית", מבלי שהוכח צורך תקציבי לעשות זאת. משמעות המהלך היא פגיעה רוחבית בכל תחומי החיים בחברה

100 ניצן כספי שילוני "אלימות מגדרית בהפגנות" (זולת - לשויון וזכויות אדם, 27.11.2025); בר פלג "שלוש מפגינות שנעצרו בתל אביב נדרשו להוריד בגדים בשל חיפוש גופן בחנת המשטרה" הארץ (15.8.2025).

101 עמיר פוקס, אביטל פרידמן וליטל פלר "סקירה - חוק ההדחה: ישראל, העולם והליך הדחת איימן עודה" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 11.7.2025); ועדת הכנסת "חדשות הוועדה: ועדת הכנסת החלה היום לדון בבקשה להפסקת כהונתו של ח"כ איימן עודה" (24.6.2025); ועדת הכנסת "חדשות הוועדה: בחום דיון סוער שהחל בשבוע שעבר ונמשך גם היום, ועדת הכנסת קיבלה את בקשת ח"כ אביחי בוארון להמליץ למליאת הכנסת להפסיק את כהונתו של ח"כ איימן עודה" (30.6.2025).

הערבית – חינוך, תעסוקה, תחבורה, רווחה ובריאות – והחשש הוא כי אם התקציבים יוקפאו, הדבר עלול להוביל לעצירת תוכנית החומש ולאי-חידושה בתום תקופה בשנת 2026.¹⁰²

בדיון חירום שנערך בוועדה לקידום מעמד האישה בנושא זה, שבהנחיית השרים נציגי המשרד לשוויון חברתי והמשרד לביטחון לאומי נעדרו ממנו, ציינו נציגי משרדי הממשלה האחרים בזה אחר זה כי הם, בגיבוי השרים שלהם, מתנגדים לקיצוץ בשל הצלחת התוכנית.¹⁰³

למרות ההתנגדות של השרים וכלל גורמי המקצוע והחברה האזרחית, הממשלה אישרה העברה של 220 מיליון ש"ח מתקציבי תוכנית החומש, שנועדו למשל לבניית כיתות ולמימון מוסדות תרבות ומרכזי צעירים ברשויות המקומיות, למשטרה ולשב"כ.¹⁰⁴ חלק מההעברות הותנו באישור ועדת הכספים בכנסת, וזו אישרה את ההעברות. ואולם בדיון לא אפשר היו"ר ליועצת המשפטית של הוועדה להביע את עמדתה המקצועית והשתלח בה בבוטות (ואף הוציא חברי כנסת מהאופוזיציה שביקשו לשאול שאלות). היועצת המשפטית של הכנסת, בצעד לא שגרתי, פסלה חלק מההצבעות בשל ההליך הפגום, אך בסופו של דבר נערכה הצבעה חוזרת, וכלל ההעברות אושרו.

פגיעה בחופש היצירה בדרך של שינוי תקנון פרס ישראל. שר החינוך שינה את תקנון פרס ישראל כך שלא ניתן יהיה להעניק את הפרס למי שפעלו לנקיטת הליכים משפטיים או מדיניים מחוץ לישראל נגד חיילי צה"ל בשל פעולה שביצעו במסגרת תפקידם, או נגד מדינת ישראל, לרבות באמצעות תלונה, עתירה, ייצוג משפטי שיטתי או גיוס משאבים.¹⁰⁵ שינוי זה עלול להוביל להדרת יוצרים שמבקרים את השלטון, וכן עלול לעמוד בסתירה לפסיקת בג"ץ, שהגבילה את האפשרות לשקול שיקולים לבר-מקצועיים בהחלטה על

102 ח'דר סואעד, אריק רודינצקי ואופיר חדד "חוות דעת: קיצוץ תוכנית החומש לפיתוח חברתי-כלכלי של החברה הערבית" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 4.12.2025).

103 חדשות הכנסת, "פה אחד: כל משרדי הממשלה בדיון הביעו התנגדות להסעת התקציבים בתוכנית 550" (26.11.2025).

104 ח'דר סואעד, אריק רודינצקי ואופיר חדד "חוות דעת: הקיצוץ בתקציבי בתוכנית 550 לפיתוח החברה הערבית" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 25.12.2025).

105 סעיף 27 לתקנון פרסי ישראל.

הענקת הפרס.¹⁰⁶ צעד זה גם חותר תחת ממלכתיות הפרס ועלול להופכו לפרס פוליטי המוענק רק למי שדעותיהם נושאות חן בעיני שר החינוך.¹⁰⁷

6. פגיעה בתקשורת החופשית ובחברה האזרחית

מהלכים לפגיעה בתקשורת החופשית

בכנסת ובממשלה קודמו במקביל כמה מהלכים לפגיעה בתקשורת החופשית ובתחרות בשוק התקשורת במדינה.

ראשית, **הצעת חוק השידורים של שר התקשורת**, שעברה בקריאה טרומית, המקדמת רפורמת עומק בשוק השידורים בישראל ועתידה לשנות אותו מהיסוד: עקרונית, מבנית ורגולטורית. אומנם קיימים בה הסדרים נדרשים, כגון איחוד רגולטורים, עצמאות הרגולטור, ייעול נטל רגולטורי, החלת חובות השקעה בהפקות מקור באופן מאוזן יותר ופתיחת השוק לאפשרויות גמישות יותר של מוצרים ושירותים; עם זאת, היא כוללת גם הסדרים בעייתיים, ובראשם ביטול החובה להפעיל חברת חדשות נפרדת מגופי השידור. במסגרת זו, לא הוצגה אלטרנטיבה שתבטיח את ההגנה על עצמאות יצרני החדשות מפני לחצים כלכליים או פוליטיים. בנוסף, ההצעה מקנה סמכויות נרחבות לרגולטור להטיל קנסות גבוהים שעשויים לשמש מכשיר שליטה שלו בשחקנים.¹⁰⁸ ההצעה מקודמת בוועדה מיוחדת שהוקמה במיוחד לשם כך, בראשות ח"כ גלית דיסטל-אטבריאן, חרף עמדת היועצת המשפטית לכנסת שהוועדה היחידה המוסמכת והמתאימה להכין את החוק לקריאה שנייה ושלישית היא ועדת הכלכלה. לדברי היועצת המשפטית לכנסת, "הכנת הצעת החוק הזו בוועדה לא מוסמכת, תוך עקיפת ועדת הכלכלה, תהווה פגם בהליך החקיקה".¹⁰⁹

106 בג"ץ 8076/21 ועדת השופטים להענקת פרס ישראל לשנת תשפ"א בתחום חקר מדעי המחשב נ' שרת החינוך (29.3.2022). כן ראו בג"ץ 2199/21 ועדת השופטים להענקת פרס ישראל לשנת תשפ"א בתחום חקר המתמטיקה, חקר מדעי המחשב נ' שר החינוך (12.8.2021).

107 עדנה הראל פישר "חוות דעת: חתיקון לתקנון פרס ישראל יפגע בממלכתיות הפרס ויהפוך אותו לפרס פוליטי" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 13.8.2025).

108 תהילה שוורץ אלטשולר, יעל מיטלמן ואלעד מן "חוות דעת: הצעת חוק התקשורת (חוק השידורים)" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 27.7.2025).

109 מכתב מאת היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד שגית אפיק, אל חברי ועדת הכנסת בנושא "קביעת הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025 (מ/1898)" (30.11.2025).

שנית, החלטת הממשלה לסגור את גלי צה"ל עד 1 במרץ 2026. לפי הדין הקיים, סמכויות שר הביטחון ביחס לגלי צה"ל מוגבלות לתוכניות צבאיות בלבד, בעוד שידורי החדשות והאקטואליה הם באחריות תאגיד השידור הציבורי. סגירת התחנה היא משום פגיעה חמורה בחופש הביטוי ותביא למעשה למחיקת חצי מהשידור הציבורי החדשותי ברדיו, ולפיכך היא מחייבת חקיקה ראשית.¹¹⁰

גם הייעוץ המשפטי לממשלה הבהיר כי במקרה זה נדרשת חקיקה ראשית. אומנם חוות דעת משנת 2022, שהיועץ המשפטי לממשלה דאז אביחי מנדלבליט אימץ, אפשרה להורות על סגירת התחנה גם שלא בחקיקה ראשית, אולם בכפוף לתנאי של קיומו של שידור ציבורי "מתפקד ויציב". כפי שהבהיר הייעוץ המשפטי לממשלה, השידור הציבורי בישראל כיום אינו עומד בתנאי זה, אלא הוא "מוחלש, מאויים, משותק מבחינה מוסדית ועתידו לוט בערפל. זאת, כתוצאה ממדיניות ממשלתית מוצהרת ומכוונת". מדיניות זו באה לידי ביטוי, בין היתר, במאמצים מצד הממשלה לסגור את תאגיד השידור הישראלי. מכאן ש"דרך המלך לסגירת התחנה בחקיקה ראשית הופכת לדרך הבלעדית".¹¹¹

בעתירה נגד החלטת הממשלה לסגור את גלי צה"ל ניתן צו ביניים המורה על הקפאת החלטת הממשלה, על כל המשתמע מכך.¹¹²

שלישית, בשנה האחרונה חלה החמרה במהלכים לפגיעה בתאגיד השידור הציבורי:

- הצעת חוק המבקשת לערוך שימוע פומבי שנתי ליושב ראש מועצת תאגיד השידור הציבורי בוועדת הכלכלה של הכנסת מונחת על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית.¹¹³

110 יוחנן פלסנר, סוזי נבות וטהילה שוורץ אלטשולר "הגובת המכון הישראלי לדמוקרטיה: סגירת גלי צה"ל מחייבת חקיקה – לא החלטת ממשלה" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 12.11.2025).

111 חוות דעת מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), ד"ר עו"ד גיל לימון, והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולניסקי, בנושא "הצעת מחליטים בנושא 'סגירת תחנת השידור הצבאית גלי צה"ל'" (22.12.2025).

112 בג"ץ 69558-12-25 ועד עובדי גלי צה"ל נ"י ממשלת ישראל (החלטה מיום 28.12.2025).

113 הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון מס' 10 והוראת שעה), התשפ"ה-2025 (3776/25/פ)

● **ניסיון השתלטות על מועצת תאגיד השידור הישראלי** – הצעת חוק שמציעה לבטל את מנגנון ועדת האיתור למינוי חברי מועצת תאגיד השידור הישראלי ולהכפיף את המינויים לשר התקשורת ולממשלה נמצאת בהכנה לקריאה ראשונה.¹¹⁴ משמעות ההצעה היא השתלטות פוליטית על השידור הציבורי בישראל.¹¹⁵

ברקע הדברים עומד משבר מתמשך בדבר הרכב מועצת תאגיד השידור הישראלי, שתפקידה לפקח על פעילות התאגיד. המועצה פועלת כיום ללא קוורום, אך שבג"ץ האריך זמנית את כהונת חלק מחבריה בשל סירוב השר למנות חברים נוספים שבוחרת ועדת האיתור. בחודש אוגוסט השר הודיע על הדחתה של יו"ר ועדת האיתור, שמונתה רק חודשים ספורים קודם לכן, אך בג"ץ נתן צו ארעי שמקפיא את הליך הדחתה.¹¹⁶

● בחודש יוני אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה הצעת חוק לסגירת חטיבת החדשות של תאגיד השידור הציבורי ולהפרטת שידורי הרדיו של רשת ב', כך שעל פי ההצעה יסגרו בבת אחת שני ערוצי שידור ציבוריים.¹¹⁷

רביעית, באחרונה פורסם תזכיר חוק התקשורת (שידורי רדיו), התשפ"ו-2025, שמבקש לקבוע כי הקצאת תדרי רדיו בישראל תיעשה רק על בסיס ההצעה הכספית הגבוהה ביותר ולא בהתאם לחובות אמון ציבוריות. הבחירה באמת מידה כספית בלבד זונחת כל אינטרס ציבורי אחר, כמו גיוון השידורים, עידוד פלורליזם תקשורתי ומתן ייצוג הולם לאוכלוסיות פריפריאליות, ואף עלולה לאפשר השתלטות של שחקנים כלכליים גדולים על שוק הרדיו. לכך יש להוסיף כי התזכיר מתעלם מהצעת חוק השידורים שנדונה במקביל לקראת קריאה שנייה ושלישית. בין הצעת החוק ובין התזכיר קיימים הסדרים חופפים

114 הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון – דרך מינוי מועצת תאגיד השידור הישראלי), החשפ"ה-2025, פ/5389/25.

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

116 בג"ץ 58591-09-25 הצלחה – לקידום חברה הוגנת נ' שר התקשורת (החלטה מיום 28.9.2025).

117 הצעת חוק לשינוי מתכונת השידור הציבורי ולהסדרת שידורי רדיו ארציים (תיקוני חקיקה), החשפ"ה-2025 (פ/5585/25).

רבים, ועצם הפיצול המלאכותי בין שני ההסדרים הנורמטיביים מעורר חשש לסתירות ולחוסר עקביות. יתרה מזו, התזכיר גובש ללא תשתית עובדתית ומקצועית ממצה.¹¹⁸

החמרת החוק למניעה של פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה. הכנסת קידמה בשנה האחרונה הצעות חוק אחדות להרחבת החוק למניעה של פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה, אף שהחוק אינו תורם לביטחון המדינה. לצד הארכות תקופתיות של תוקפו (החוק נחקק במקור כהוראת שעה לתקופה של ארבעה חודשים),¹¹⁹ הכנסת אישרה בחודש דצמבר תיקון מהותי לחוק שהאריך באופן ניכר את תוקפו עד סוף שנת 2027. הארכה זו, שנעשתה לאחר שהחוק כבר פקע בשלהי חודש נובמבר, מבטלת הלכה למעשה את הדרישה לקיומו של מצב חירום או מצב מיוחד בעורף כתנאי להפעלת החוק. בנוסף, התיקון הרחיב את מעגל הגורמים שעל בסיס עמדתם ניתן להורות על סגירת גוף שידור, כך שגם המשטרה נוספה לרשימת גופי הביטחון הרלוונטיים, וכן הוארך משך סגירתו של גוף שידור לתקופה של עד 90 ימים.¹²⁰

זימון עיתונאים לחקירה. בחודשים האחרונים נרשמו מקרים חריגים של חקירת עיתונאים. הכתב לענייני משפט של חדשות 13, אביעד גליקמן, זומן לחקירה באזהרה בעקבות טענה שדחף עובדת של רעיית ראש הממשלה כאשר הגיע לדיון בתביעה שהגישה נתניהו. על פי דיווחים בתקשורת, מצד גורמים פוליטיים הופעל לחץ על קציני משטרה לפתוח בחקירה.¹²¹ הדבר בוצע בניגוד לנוהלי המשטרה המחייבים אישור של פרקליטות המדינה לפני פתיחה בחקירה נגד עיתונאי בגין פעילותו המקצועית. היועצת המשפטית לממשלה הורתה למשטרה להיוועץ עם הפרקליטות טרם פתיחת החקירה, אך בהמשך אישרה אותה.

במקרה אחר, העיתונאי ישראל פריי נעצר בתנאים של אסיר ביטחוני לאחר שהביע שמחה על מות חיילים בעזה (אמירה מחפירה ומקוממת הראויה לכל גינוי). הדבר נעשה

118 תהילה שורץ אלטשולר, אלעד מן וזהר גפן "חוות דעת: תזכיר חוק התקשורת (שידורי רדיו)" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 21.12.2025).

119 ראו הארכה אחרונה של תוקף החוק במסגרת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה - חרבות ברזל) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2025.

120 חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה), התשפ"ו-2025.

121 יהושע ג'וש בריינר "העיתונאי אביעד גליקמן זומן לחקירה בשל טענה שדחף עובדת של שרה נתניהו" הארץ (8.7.2025).

בהנחיית נציב השב"ס, משום שהעבירה שיוחסה לו היא הסתה לטרור.¹²² סיווגו של עיתונאי כאסיר ביטחוני בשל התבטאות חריפה מעורר חשש לשימוש מרתיע בכלים פליליים כלפי עיתונאים.¹²³ לכך יש להוסיף את חקירתו באזהרה ומעצרו בחודש אפריל של עורך העיתון "ג'רוזלם פוסט", צביקה קליין, בגין חשד למעורבות בפרשת "קטרגייט". אף שהזימון לחקירה אושר כדין על ידי היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה, עצם חקירתו של עיתונאי בכיר בהקשר לעבודתו העיתונאית מטרידה ועלולה לפגוע בחופש העיתונות.

תקיפת עיתונאים. חלה עלייה משמעותית באיומים ובהטרדות כלפי עיתונאים, וארגון העיתונאים והעיתונאיות אף הזהיר כי "לנוכח ההסתה הממוסדת נגד כלי תקשורת בכלל ועיתונאים בפרט, התופעות האלה ילכו ויתגברו".¹²⁴ בדיון שיזמה האופוזיציה בוועדה לביטחון לאומי בנושא "היעדר אכיפה נגד מטרידי עיתונאים ומפגינים סדרתיים וסכנה ממשית לחיי אדם", יו"ר הוועדה ח"כ צביקה פוגל האשים את העיתונאים עצמם וטען כי "כאשר עיתונאים יחזרו לבצע את עבודתם להעביר לציבור מידע ולא את הרוע לא נצטרך לקיים דיונים שכאלה".¹²⁵

מהלכים לפגיעה בחברה האזרחית

הצעת חוק למיסוי ארגוני חברה אזרחית ("חוק העמותות"). על שולחן הכנסת הונח נוסח מעודכן להצעת "חוק העמותות" בהכנה לקריאה ראשונה. לפי ההצעה, מס בשיעור 23% יוטל על תרומות מישות מדינית זרה, אלא אם כן הארגון המדווח יחתום על תצהיר התחייבות שלא לעסוק למשך 3 שנים מיום קבלת התרומות בכל מיני פעולות,

122 אור רביד "מעצרו של ישראל פריי הוארך, והוא יקבל תנאי כליאה של אסיר ביטחוני" N12 (10.7.2025).

123 ראו מכתב מאת חה"כ מירב בן ארי, חה"כ גלעד קריב וחה"כ נאור שירי אל יועמ"ש שב"ס, תת-גונדר עירן נהות, יועמ"ש המשטרה, תת-ניצב אלעזר כהנא ופרקליט המדינה, עו"ד עמית איסמן, בנושא "סיווגו של ישראל פריי כאסיר ביטחוני" (10.7.2025).

124 ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל "נייר עמדה לוועדה לביטחון לאומי: הטרדה ואלימות כלפי עיתונאים" (20.11.2025).

125 הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת "חדשות הוועדה: דיון בנושא היעדר אכיפה נגד מטרידי עיתונאים ומפגינים סדרתיים וסכנה ממשית לחיי אדם" (24.11.2025).

ובהן "פעילות מפלגתית" הכוללת ארגון אספה פומבית בעלת אופי מדיני, השתתפות בהפגנה או בתהלוכה בעלת אופי מדיני, העברת ביקורת על מדיניות משרדי הממשלה בכל דרך; קידום פעילות בכנסת; פעולות שהן משום "פעילות בחירות", כגון הנעת בחרים להצבעה.¹²⁶ המשמעות המעשית היא שעמותות יידרשו להימנע מפעילות לגיטימית וכמעט מכל פעילות ביקורתית במרחב הדמוקרטי כתנאי לפטור ממס.¹²⁷ אם תתקבל ההצעה בנוסח זה, היא צפויה לפגוע פגיעה דרמטית בפעילות החברה האזרחית ובגליטימציה הציבורית שלה.

הגבלת פעילות של ארגוני חברה אזרחית. לפי דיווחים, עיריית חיפה פעלה למנוע את קיומו של אירוע של התנועה היהודית-ערבית "עומדים ביחד" במרכז הקונגרסים בעיר.¹²⁸ אך שהמהלך לא צלח, המשטרה פשטה על האירוע, ולפי פעילים שנכחו בו, שוטרים טענו כי הם הגיעו כדי "לוודא שהמסרים חוקיים". עוד נטען כי השוטרים דרשו להסיר שלט שעליו נכתב "יוצאים מעזה".¹²⁹ בנוסף, פורסם כי עיריית חיפה דרשה ללא כל הצדקה מארגון הנשים "אשה לאשה – מרכז פמיניסטי חיפה" להוכיח שאינו תומך בטור, מסית לגזענות או שולל את קיומה של מדינה ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, כתנאי לבחינת בקשתו לקבלת תמיכה כספית מהעירייה. לארגון הוקצב פרק זמן של 48 שעות בלבד להוכחת טענותיו ולצירוף אסמכתאות, אך שהארגון נתמך על ידי עיריית חיפה בקביעות כבר כשני עשורים.¹³⁰

126 נוסח מעודכן מטעם יו"ר ועדת החוקה לקראת דיון ביום 22.7.2025 – הכנה לקריאה ראשונה של הצעת חוק העמותות (תיקון – תרומה מישות מדינית זרה), התשפ"ה-2024, פ/5222/25 של ח"כ אריאל קלנר.

127 מרכזי קרמניצר ועמיר פוקס "חוות דעת: הצעת חוק העמותות (תיקון – תרומה מישות מדינית זרה)" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 30.10.2025).

128 עדי חשמונאי "מי שהיה התקווה הליברלית של חיפה מערער את הדו־קיום מכיסא ראש העיר" הארץ (27.11.2025).

129 עדי חשמונאי "שוטרים פשטו על אירוע של 'עומדים ביחד' בחיפה 'כדי לוודא שהמסרים חוקיים'" הארץ (28.11.2025).

130 עדי חשמונאי "עיריית חיפה ביקשה מארגון פמיניסטי שפועל בעיר להוכיח שאינו תומך בטור" הארץ (25.12.2025).

אחרית דבר: מנסיגה דמוקרטית לשיקום הדמוקרטיה

בשנת 2025 נרשמה הסלמה ממשית במהלכים לערעור הדמוקרטיה בישראל במגוון זירות: פגיעה בשלטון החוק בדרך של החלשה שיטתית של שומרי הסף במדינה; התעלמות מחוות הדעת המחייבות של היועצת המשפטית לממשלה, ואיומים תכופים ביצירת משבר חוקתי; פגיעה בעצמאות מערכת המשפט, בדגש על אישור החוק לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים באופן שיוביל לפוליטיזציה עמוקה בהליך בחירת השופטים; התערבות תדירה של השר לביטחון לאומי בעבודה המבצעית של המשטרה; ופגיעה מעמיקה בשירות הציבורי, באקדמיה ובחברה האזרחית. צעדים אלה מזכירים תהליכים דומים שננקטו במדינות אחרות שהדמוקרטיה התערערה בהן והובילו לשחיקת האיזונים והבלמים ולהשתלטות הולכת וגוברת של הדרג הפוליטי על מוסדות המדינה.

להשלמת התמונה יצוין כי בעת האחרונה גם מתפתח המחקר על אפשרויות לשיקום הדמוקרטיה לאחר תקופה של נסיגה דמוקרטית, וכבר עתה ניתן לזהות כמה עקרונות מרכזיים. ראשית, מחקרים מדגישים את חשיבותם של "איים של יושרה" – מוסדות שהצליחו לשמור על נורמות מקצועיות, עצמאות ואי-פוליטיזציה גם בתקופות של נסיגה דמוקרטית. מוסדות אלה עשויים לשמש בסיס לבנייה מחדש של המערכת הדמוקרטית.¹³¹ המחקר מצביע גם על שורה של גורמים חברתיים ומוסדיים התורמים לעמידותן של דמוקרטיות, ואשר עשויים להיות חיוניים גם בתהליכי שיקום: שלטון מקומי עם סמכויות רחבות; חוקים המבטיחים את עצמאות בתי המשפט; אופוזיציה פרלמנטרית תוססת; תקשורת חופשית; וחברה אזרחית פעילה.

מהמחקר ההשוואתי עולה כי שיקום דמוקרטי אינו מסתכם בחילופי שלטון ואף לא רק בתיקוני חקיקה, אלא הוא מחייב תהליך של שיקום התרבות החוקתית ויצירת קונצנזוס חברתי רחב סביב יסודות המשטר הדמוקרטי. ניתן עדיין לזהות את מרבית מהמרכיבים האלו גם בזירה הישראלית. עם זאת, חוקרים גם מדגישים כי ככל שהפגיעה בדמוקרטיה היא מערכתית יותר, כך מורכב יותר לשקמה.¹³²

Tom Ginsburg & Aziz Z. Huq, *The Pragmatics of Democratic "Front-Sliding"*, 131 36(4) ETHICS & INT'L AFFS. 437 (2022)

Rachel Beatty Riedl, Paul Friesen, Jennifer McCoy, & Kenneth Roberts, 132 *Democratic Backsliding, Resilience, and Resistance*, 77 WORLD POL. 151 (2023);

Robert R. Kaufman, *Backsliding and Democratic Resilience: Prevention, Resistance, and Recovery* (IGCC Working Papers, 2025)

שנת 2026, שנת בחירות, תהיה נקודת מבחן רגישה, והיא עלולה להביא להעמקת המגמות שתוארו. עם זאת, היא טומנת בחובה פתח לקידום תהליך של שיקום הדמוקרטיה הישראלית, מתוך דבקות בשלטון החוק ובעקרונות הבסיסיים של המשטר הדמוקרטי.



עו"ד ענת טהון אשכנזי היא מנהלת המרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה ומומחית לשוויון מגדרי.

עו"ד דפני בנבניסטי היא חוקרת במרכז לערכים ולמוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה



www.idi.org.il