



המהלכים המרכזיים להחלשת הדמוקרטיה בישראל

סיכום הכנסת ה-25 | נובמבר 2022 - יולי 2026

סקירה מספר 12

עו"ד ענת טהון אשכנזי, עו"ד דפני בנבניסטי

תוכן עניינים

3	פתח דבר
6	תמונת מצב של החקיקה הפוגעת בדמוקרטיה בכנסת ה-25: נתונים מספריים
9	זירה ראשונה: פגיעה בעצמאות מערכת המשפט
9	א. פוליטיזציה של מנגנוני המינוי והפיקוח במערכת המשפט
11	ב. פגיעה במעמדו ובעצמאותו של בית המשפט העליון
14	ג. פגיעה בחוסנם, באי-תלותם ובמעמדם המקצועי של שופטים ושל מוסדות משלימים
16	זירה שנייה: ערעור שלטון החוק
16	ב.1. המהלכים להחלשת מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה
19	ב.2. פגיעה בשומרי סף נוספים ובמנגנוני ביקורת אחרים
20	ב.3. חקיקת חוקים על בסיס פרסונלי
20	ב.4. פגיעה בתהליכי קבלת החלטות ובוועדות הכנסת
24	זירה שלישית: פגיעה בעצמאות משטרת ישראל
24	ג.1. תיקון לפקודת המשטרה שמרחיב את סמכויות השר לביטחון לאומי בעבודת המשטרה
24	ג.2. התערבות הולכת ומעמיקה של השר לביטחון לאומי בעבודת המשטרה
26	ג.3. חוק לפוליטיזציה של המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש)
26	ג.4. הגבלת חופש המחאה ואלימות משטרתית גוברת
28	זירה רביעית: פוליטיזציה של השירות הציבורי
28	ד.1. שימוש רחב היקף במינויים זמניים, כולל בדרג השרים, באופן שמשפיע על טיב השירות הציבורי
28	ד.2. שורה ארוכה של תפקידי מפתח נותרו לא מאוישים
28	ד.3. אי-מינוי נשים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי
29	ד.4. מהלכים לפוליטיזציה של החברות הממשלתיות
30	זירה חמישית: פגיעה בתקשורת החופשית
30	ה.1. חקיקת חוק השידורים שקידם שר התקשורת
30	ה.2. מהלכים להחלשת תאגיד השידור הציבורי
31	ה.3. התערבות ברגולציה של התקשורת המסחרית בישראל
31	ה.4. מהלכים לסגירת כלי תקשורת וכלי תקשורת זרים
32	ה.5. תקיפת גופי תקשורת ועיתונאים
34	זירה שישית: פוליטיזציה של מערכת החינוך, האקדמיה והחברה האזרחית
34	ו.1. פוליטיזציה של מערכת החינוך
34	ו.2. פגיעה בחופש האקדמי ופוליטיזציה של ההשכלה הגבוהה
35	ו.3. מהלכים לפוליטיזציה של המחקר והמדע בישראל
35	ו.4. הצרת צעדיהם של ארגוני החברה האזרחית
37	זירה שביעית: פגיעה בזכויות יסוד
37	ז.1. הרחבת סמכויות בתי הדין הדתיים לדון כבוררים בסכסוכים אזרחיים
37	ז.2. החוק להטלת עונש מוות על מחבלים
37	ז.3. חוק לעיגון הפרדה מגדרית באקדמיה
38	ז.4. "חוק הפטור מגיוס" וחוק יסוד: לימוד תורה
39	ז.5. החמרת חוק המאבק בטרור באופן הפוגע בחופש הביטוי והמחשבה
39	ז.6. קיצוץ בתקציבי תוכנית החומש בחברה הערבית
41	סיכום

פתח דבר

כהונתה של הכנסת ה-25 הייתה מן התקופות המורכבות ביותר שידעה מדינת ישראל מאז הקמתה. במהלך ארבע שנות כהונתה, שהייתה הארוכה ביותר מאז שנות ה-80, קידמה הקואליציה שורה ארוכה של מהלכי חקיקה ומדיניות בעלי השלכות משטריות רחבות. במהלך תקופה זו ידעה מדינת ישראל את טבח ה-7 באוקטובר 2023 – קו שבר מכונן שהוביל לפרוץ מלחמת "חרבות ברזל" ולעיוותים צבאיים ממושכים, ובהם המערכות מול איראן. חרף אירועים היסטוריים אלה, גם לאחר ה- באוקטובר המשיכה הקואליציה לקדם מהלכים משטריים, אף שאופיים ודרכי קידום השתנו לאורך התקופה.

סקירה זו חותמת ארבע שנות מעקב שיטתי אחר המהלכים שקידמה הקואליציה בכנסת ה-25. היא מבוססת על אחת עשרה סקירות תקופתיות שפורסמו החל מאפריל 2024, ומבקשת לבחון את התמונה המצטברת העולה ממכלול המהלכים שנקטו לאורך כהונת הכנסת. צירופן של הסקירות מאפשר לבחון את מכלול המהלכים שקודמו לאורך כהונת הכנסת, לזהות את הדפוסים והתהליכים המצטברים העולים מהם ולעמוד על הקשרים ביניהם.

המעקב אחר המהלכים שקידמה הקואליציה לאורך כהונת הכנסת ה-25 נשען על המסגרת המחקרית שהתפתחה בשנים האחרונות ביחס לתהליכי נסיגה דמוקרטית (Democratic Backsliding). מסגרת מחקרית זו מצביעה על כך שמשטרים דמוקרטיים בני זמננו אינם נוטים לקרוס עוד באבחה אחת או באמצעות הפיכות אלימות. תחת זאת, נפוצים יותר תהליכים הדרגתיים של שחיקה מוסדית ונורמטיבית, המובילים על ידי שלטון נבחר במטרה לרוקן את הדמוקרטיה הליברלית מתוכנה המהותי. תהליכים אלה מתבצעים לרוב תוך שמירה על מעטה של חוקיות ועל שימוש במוסדות ובמנגנונים הדמוקרטיים עצמם, בד בבד עם שחיקה הדרגתית של עקרונות יסוד דמוקרטיים, ובהם הפרדת הרשויות, שלטון החוק וההגנה על זכויות האדם. בהתאם לכך, מהלכי הנסיגה מתמקדים פעמים רבות בשינויי חקיקה וחוקה, בהחלשת מוסדות הביקורת והפיקוח ובהשתלטות הדרגתית על מוקדי הכוח במדינה באמצעות מינויים, פיטורים ושינויים מבניים.

בחינת תקופת כהונתה של הכנסת ה-25 מלמדת כי המקרה הישראלי משקף רבים ממאפייניהם של תהליכי הנסיגה הדמוקרטית המתוארים בספרות המחקר. עם זאת, אין לראות בכנסת ה-25 את ראשיתם של המהלכים להחלשת הדמוקרטיה בישראל. המחקר העוסק בדמוקרטיה הישראלית הצביע לאורך השנים על שורה של מהלכים כאלה, שקודמו על רקע חולשות מבניות של המשטר בישראל ובהן היעדרה של חוקה שלמה, ריכוז כוח רב בידי הרשות המבצעת וחולשתם היחסית של מנגנוני האיזונים והבלמים. ואולם, כהונתה של הכנסת ה-25 לא התאפיינה רק בהאצה משמעותית בהיקפם, בקצבם ובעוצמתם של המהלכים שנקטו לאורך השנים האחרונות, אלא גם באופיים השיטתי ובחתימה המתוזמנת לשינוי מבני רחב של מאזן הכוחות בין הרשויות. בחינתם מלמדת כי ניתן לזהות בהתפתחותם מספר שלבים מרכזיים. כבר ההסכמים הקואליציוניים שנחתמו בשלהי שנת 2022 כללו התחייבות של כל סיעות הקואליציה לתמוך ביוזמות של שר המשפטים לשינוי היחסים בין רשויות השלטון, ובפרט: עיגון חוק יסוד: חקיקה, פסקת התגברות, ושינוי שיטת בחירת השופטים, לצד פוליטיזציה של מוסד היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה והצרת צעדיהם של ארגוני חברה אזרחית. בהתאם, בינואר 2023, ימים אחדים לאחר השבעת הממשלה, הציג שר המשפטים ארבע יוזמות לשינויים מרחיקי לכת במערכת המשפט (שהוגדרו על ידו כשלב ראשון ב"רפורמה המשפטית"): ביטול עילת הסבירות, שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים, פסקת ההתגברות, מינוי היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה כמשרות אמון. במהרה הונחו על שולחן הכנסת הצעות חוק לקידום השינויים המוצעים ולקידום מהלכים נוספים.

בעוד שחלק ניכר מהמהלכים - במיוחד אלו שדרשו תיקון של חקיקת יסוד - נבלם בשנת 2023 בעיקר בזכות תנועת מחאה ציבורית רחבה וחסרת תקדים, מהלכים אחרים החלו להיות מיושמים הלכה למעשה. כך למשל חל שינוי במערכת היחסים בין המשטרה למשרד לביטחון לאומי וקודמו יוזמות חקיקה ממוקדות, דוגמת התיקון הפרסונלי לחוק יסוד: הממשלה בעניין נבצרות ראש הממשלה. תיקון חוק היסוד לביטול עילת הסבירות ביולי 2023 היווה את מהלך החקיקה העיקרי ששיקף את רצון הקואליציה להגביל את סמכויות בג"ץ, אולם הוא נפסל על ידי בג"ץ בפסק דין תקדימי שנחתם בראשית 2024.

בעקבות אירועי ה-7 באוקטובר ופרוץ המלחמה, גורמים בקואליציה הצהירו כי "הרפורמה המשפטית" ירדה מן הפרק. אולם, חרף ההצהרות הראשוניות בתחילת שנת 2024, הממשלה לא זנחה את המאמצים לפגוע במערך האיזונים והבלמים השבירי בישראל, אלא העתיקה את נתיב פעולה העיקרי אל עבר אסטרטגיה של "רפורמה שקטה": במקום להתמקד בתיקונים לחוקי יסוד, נעשו מהלכים ליצירת עובדות בשטח בעיקר בדרגים מנהליים – לדוגמא דרך מינויים ופיטורים, לצד התעלמות הולכת וגוברת מחוות דעת מחייבות. עם חלוף הזמן, הרפורמה הפכה לשקטה פחות, וקודמו במסגרתה שינויים משמעותיים כדוגמת שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים ושינוי אופן בחירת נציב תלונות הציבור על השופטים. לכך התווספו גם מהלכים לפיטורים של שומרי סף בכירים, בדגש על היועצת המשפטית לממשלה ובכירים בזרועות הביטחון; זאת בד בבד עם הכרזות חוזרות ונשנות על הכוונה שלא לציית להחלטות של בית המשפט העליון. דינמיקה זו לא רק שלא נעצרה בצל מצבי החירום שפקדו את המדינה מאז ה-7 באוקטובר אלא שהמציאות הביטחונית ומצבי החירום שהוכרזו אפשרו לקדם הליכי חקיקה ומנהל שנויים במחלוקת בעת שהקשב הציבורי היה מוגבל, ותוך צמצום מוחשי של מנגנוני הביקורת והמחאה האזרחיים.

על אף המגמה המתוארת, ניתן היה לומר כי תמונת המצב החוקתית של מדינת ישראל בשנת 2025 נותרה מעורבת. אמנם הקואליציה הצליחה להוציא אל הפועל שורה של מהלכים משמעותיים שמשנים את האיזונים והבלמים בשיטה, אולם היא לא הצליחה לממש חלק ניכר מיעדיה המקוריים כפי שנוסחו בהסכמים הקואליציוניים ובנאום שר המשפטים מינואר 2023. מהלכים מרכזיים נבלמו או סוכלו בזכות שילוב של פעילות פרלמנטרית, מחאה ציבורית רחבת היקף וחסרת תקדים, וכן בזכות עמידתם של מוסדות המדינה, ובראשם בית המשפט העליון ומוסד הייעוץ המשפטי לממשלה וגורמי מקצוע נוספים בשירות הציבורי.

ואולם, מה שנראה בנקודת האמצע של הקדנציה כתמונת מצב מורכבת, מתבהר כיום באור שונה. בחלוף ארבע שנות כהונתה של הכנסת ה-25 ובייחוד לאחר השלמת החקיקה והמהלכים שקודמו במהלך מושביה האחרונים, נקודת האיזון השתנתה. גם אם חלק מן היוזמות המרכזיות לא הבשילו, ולעיתים אף נבלמו לחלוטין, בחינה מצטברת של כלל המהלכים שכן צלחו מלמדת כי היקפם ומשקלם כבר אינם מאפשרים לראות בהם צעדים נקודתיים או מוגבלים בהשפעתם. הצטברותם של מהלכים אלה - בחקיקה, בהחלטות מנהליות ובשחיקת נורמות דמוקרטיות - כרסמה באופן משמעותי במערכת האיזונים והבלמים של הדמוקרטיה הישראלית.

בין היתר, מדובר בפגיעה בעצמאות מערכת המשפט, ובראשה שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים; בהחלשת מנגנוני ההגנה על שלטון החוק, ובפרט הפגיעה במעמדו ובסמכויותיו של מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה; בפוליטיזציה של השירות הציבורי, המשטרה וגופי תקשורת; ובחקיקה הפוגעת בזכויות יסוד, ובהן הזכות לשוויון, חופש הביטוי והמחאה והזכות לחיים.

לצד זאת, חשוב להדגיש כי גם בסיומה של כהונת הכנסת ה-25 מהלכים רבים שתכננה הקואליציה בראשית דרכה לא מומשו. אילו היו מתממשים מלוא היעדים שנקבעו בהסכמים הקואליציוניים או חלק מן ההצעות בנוסחן המקורי, הפגיעה במוסדות הדמוקרטיים הייתה עמוקה אף יותר. לקראת הבחירות הקרובות, יש לייחס תשומת לב מיוחדת גם לניסיונות לערער את מעמדו של הדרג המקצועי בוועדת הבחירות המרכזית, לצד יוזמות לקיצוץ תקציבה. לכך מצטרפים מהלכים, שלא הבשילו במלואם, לפוליטיזציה של הוועדה הציבורית למימון מפלגות באמצעות ניסיונות למינוי פעילים פוליטיים. נוסף על כך, מגמה זו השתקפה גם במאמצים מתמשכים להדרת הציבור הערבי ונציגיו מהזירה הפוליטית ולערער הלגיטימיות של השתתפותם הפוליטית. על רקע מכלול המהלכים שיתוארו בסקירה זו, ובשים לב לחשיבותן של בחירות חופשיות והוגנות במשטר דמוקרטי, יש לייחס חשיבות מיוחדת לשמירה על עצמאותם, מקצועיותם ואמינותם של המנגנונים האמונים על ניהול הבחירות והבטחת טוהרן.

במבט צופה פני עתיד, תמונת מצב המורכבת המוצגת בסקירה זו מחייבת לקדם מהלכים לשיקום מהותי של הדמוקרטיה בישראל. הספרות המחקרית העוסקת בשיקום דמוקרטי לאחר תקופה של נסיגת הדמוקרטיה מצאה כי מהלכים אלו אינם יכולים להסתכם רק בניסיון לשחזר את המצב שקדם למשבר. תחת זאת, נדרשת

פעולה יזומה בהסכמה רחבה לחיזוק החוסן הדמוקרטי של המדינה ולעיצוב מחדש של מנגנוני הגנה חוקתיים. במחקר בתחום זהו מספר עוגנים מרכזיים להובלת תהליכי השיקום, המותאמים לאופי הפגיעה המוסדית שחוותה השיטה: ראשית, ביטול מהלכי מפתח, בדגש על חקיקה, שננקטו על ידי השלטון בתקופת הנסיגה הדמוקרטית וביצור ההגנה מחודשת על המוסדות הדמוקרטיים, גורמי מפתח בהגנה על הדמוקרטיה בשירות הציבורי וחיזוק ההגנה על זכויות פוליטיות ואזרחיות, תוך שיקום העצמאות של גופי התקשורת וארגוני החברה האזרחית; ושנית, הובלת רפורמות מבניות לחיזוק ההסדרה של כללי המשחק החוקתיים, ביצור עצמאות השירות המקצועי ושיפורו לטובת האזרחים והאזרחיות.

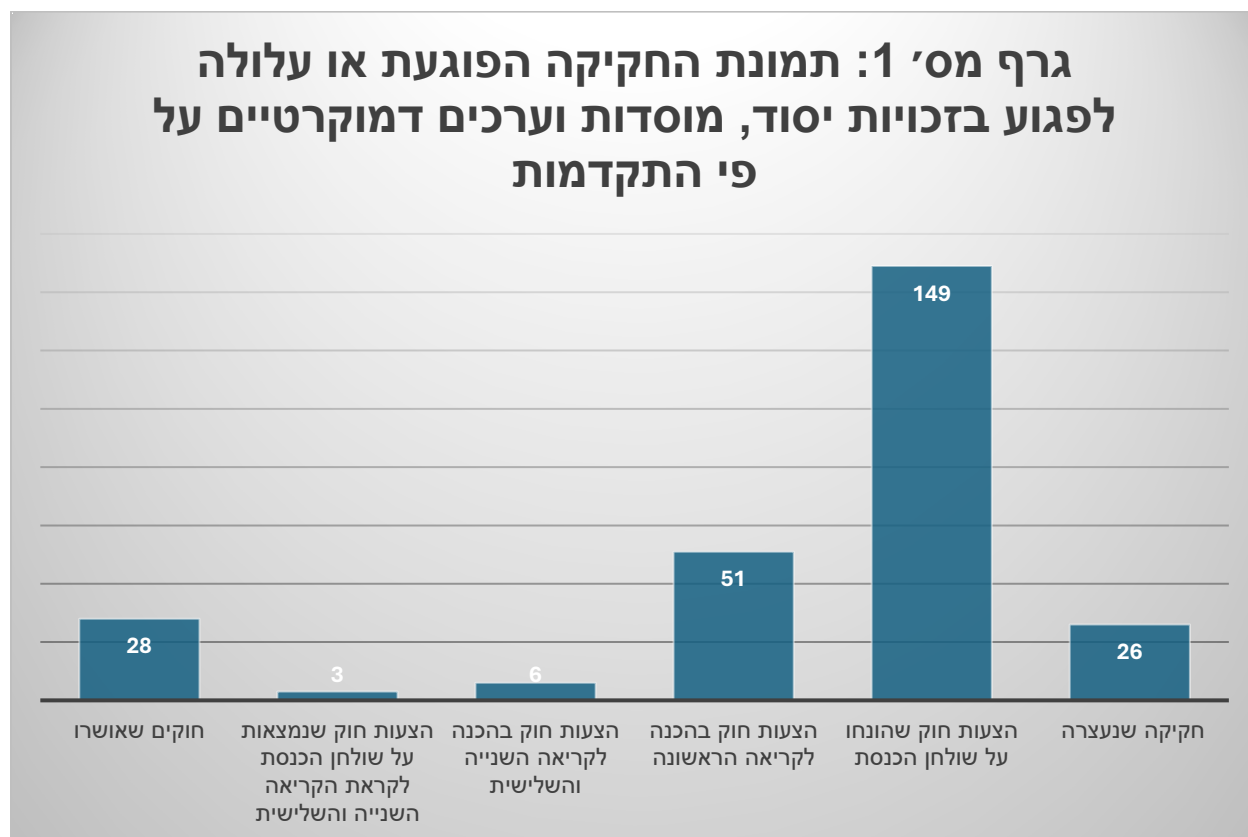
בראשית הסקירה יפורטו נתונים מספריים של הצעות החקיקה אשר הוגדרו על ידנו כמחלישות את הדמוקרטיה הישראלית. לאחר מכן יפורטו כלל המהלכים להחלשת הדמוקרטיה בחלוקה לשבע זירות: (1) פגיעה בעצמאות מערכת המשפט; (2) ערעור שלטון החוק; (3) פגיעה בעצמאות משטרת ישראל; (4) פוליטיזציה של השירות הציבורי; (5) פגיעה בתקשורת החופשית; (6) פוליטיזציה של מערכת החינוך, האקדמיה והחברה האזרחית; (7) פגיעה בזכויות יסוד.

תמונת מצב של החקיקה הפוגעת בדמוקרטיה בכנסת ה-25: נתונים מספריים

להלן מוצגים מספר גרפים המציגים את התמונה הכמותית של הליכי החקיקה בכנסת ה-25 אשר במסגרת מחקר שיטתי שערך צוות המכון הישראלי לדמוקרטיה וזהו כהליכים המחלישים או עלולים להחליש מוסדות או ערכים דמוקרטיים, או זכויות יסוד.¹ על אף שכפי שיוצג בהמשך הסקירה, תמונת החקיקה מבטאת תמונה חלקית בלבד – שכן קודמו גם מהלכים רבים מחוץ לכותלי הכנסת המחלישים את הדמוקרטיה – הרי שיש בתמונה זו כדי ללמד על המגמות שקידמה הקואליציה בקדנציה החולפת.

גרף מספר 1 מציג את כל הצעות החוק שעלו לפרסום במסגרת, ערכים וזכויות דמוקרטיים שהונחו או קודמו בין השנים 2023-2026, ואת מידת התקדמותן בשלבי החקיקה השונים. מהנתונים עולה כי 263 יוזמות חקיקה הונחו או קודמו בכנסת הנוכחית, וכי כ-90 מתוכן קודמו בפועל. בכנסת ה-25 אושרו לא פחות מ-28 חוקים הפוגעים בדמוקרטיה.

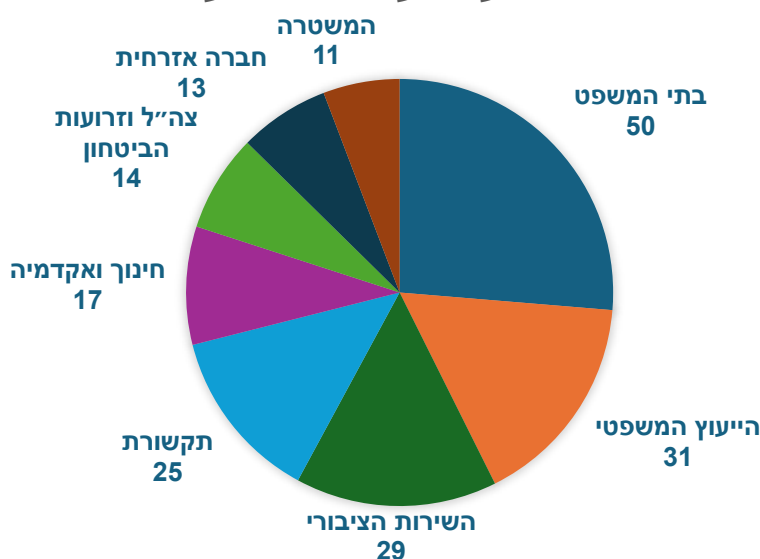
יש לתת את הדעת גם ל-12 הצעות החוק שעברו בקריאה ראשונה והחל הדיון בהן לקראת הקריאה השנייה והשלישית, שכן בכנסת הבאה ניתן יהיה להחיל עליהן דין רציפות, מבלי שיהיה צורך להתחיל את כל הליכי החקיקה מחדש.



¹ הנתונים לקוחים מתוך אתר דמוניטור של המכון הישראלי לדמוקרטיה. באתר מפורטות הצעות חקיקה וחוקים המחלישים, או עלולים להחליש את הדמוקרטיה הישראלית. להרחבה ראו: <https://www.demonitor.org.il>.

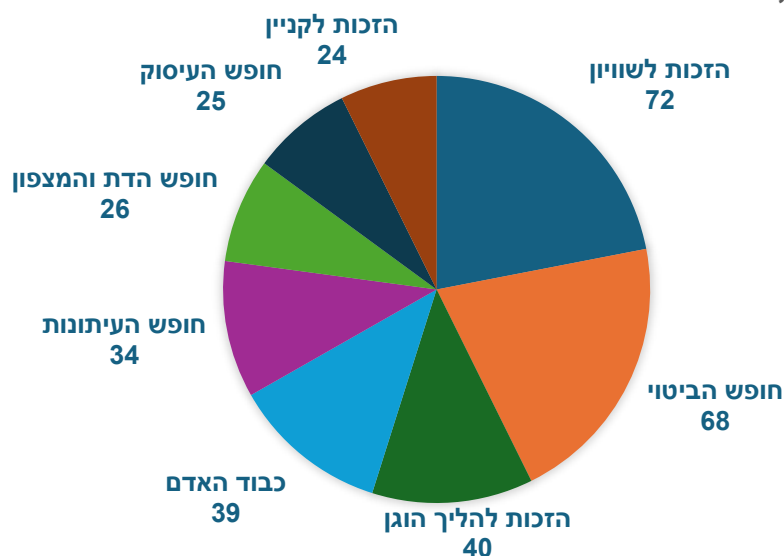
גרף מספר 2 מתמקד בחלוקת הצעות החקיקה שקודמו בכנסת ה-25, על פי המוסדות הדמוקרטיים שנפגעים או עלולים להיפגע מהצעות אלו. הגרף ממחיש בצורה ברורה כי המהלכים שהקואליציה קידמה בכנסת מופנים כלפי מוסדות הליבה במערכת הדמוקרטית, בדגש על בתי המשפט, הייעוץ המשפטי, השירות הציבורי והתקשורת.

גרף מס' 2: סך כל הצעות החוק שהוגשו על פי מוסד שנפגע או עלול להיפגע



גרף מספר 3 מתמקד בחלוקה על פי הזכויות הדמוקרטיות שנפגעות או עלולות להיפגע מהצעות החוק שקודמו בכנסת ה-25. ניתן לראות כי לצד העובדה שהצעות החוק פוגעות במנעד רחב של זכויות, בולטות במיוחד הפגיעה בזכות לשוויון, הפגיעה בחופש הביטוי וחופש העיתונות, הפגיעה בזכות להליך הוגן והפגיעה בכבוד האדם.

גרף מס' 3: סך כל הצעות החוק שהוגשו בשנים 2023, על פי זכות היסוד הנפגעת או העלולה להיפגע



נדבך נוסף בניתוח החקיקה בכנסת ה-25 נוגע להיקף הרחב של כינון ותיקון חוקי יסוד. מתוך 265 הצעות חוק שפוגעות או עלולות לפגוע בערכים, זכויות ומוסדות דמוקרטיים שהונחו או קודמו בכנסת הנוכחית, 51 הצעות – קרוב ל-20% – היו הצעות לחוקי יסוד או תיקונים להם. שיעור גבוה זה, המהווה קרוב לחמישית מכלל יוזמות החקיקה המאיימות על הדמוקרטיה, מעיד על שחיקה מתמשכת במעמד הנורמטיבי של חוקי היסוד – שדרך חקיקתם וההתייחסות אליהם אמורות לשקף עליונות חוקתית. במקביל, נתון זה עלול להמחיש את הניסיון השיטתי של הקואליציה לעשות שימוש במנגנון החוקתי כדי לייצר שינויים מבניים ומשטריים יסודיים.

לסיכום, במבט ראשון ניתן להתרשם כי מרבית הצעות החוק שסווגו על ידנו כמחלישות את הדמוקרטיה לא הבשילו לכדי חקיקה. ואכן, רבות מהן נבלמו בשל שילוב של פעילות פרלמנטרית, מחאה ציבורית, פעילותם של ארגוני חברה אזרחית, התערבותם של גורמי מקצוע ותפקודם של מוסדות המדינה ובראשם בית המשפט העליון ומוסד הייעוץ המשפטי לממשלה.

עם זאת, אין בנתון שלפיו רק כ-10% מן ההצעות אושרו כדי ללמד כי המגמה נבלמה או כדי לגמד את משמעותם של המהלכים שכן צלחו. ראשית, כפי שיוצג בהמשך, חלק ניכר מן החוקים שאושרו הם בעלי השלכות משטריות רחבות ומשמעותיות. שנית, הצעות חוק רבות הגיעו לשלב הקריאה הראשונה, ולכן ניתן יהיה להחיל עליהן דין רציפות ולאפשר את המשך קידומן בכנסת הבאה. שלישית, החקיקה היא רק חלק מן התמונה: לצד החוקים שאושרו קודמו גם שורה ארוכה של מהלכים מנהליים, אשר השפעתם על מוסדות המדינה והדמוקרטיה הישראלית הייתה משמעותית לא פחות. לבסוף, גם ההצעות שלא הבשילו מלמדות על סדר העדיפויות המשטרי של הקואליציה, שכן הן מצביעות על המוסדות, מנגנוני הביקורת והזכויות שעמדו במוקד ניסיונות השינוי.

זירה ראשונה : פגיעה בעצמאות מערכת המשפט

מערכת המשפט, ובית המשפט העליון בפרט, עמדו בלב המהלכים שקידמה הקואליציה בכנסת הנוכחית. המהלכים האלו היו משולבים : חקיקה המבקשת לשנות את אופי מערכת המשפט ואת סמכותה לערוך ביקורת שיפוטית על מהלכי הממשלה והכנסת ; מאמצים להגברת הפוליטיזציה בכל הערכאות ; פעולות עקביות לערעור הלגיטימציה של מערכת המשפט, ובעיקר של בית המשפט העליון. הצטברות המהלכים האלו הובילו לפגיעה בעצמאות מערכת המשפט, כפי שיפורט להלן.

א.1. פוליטיזציה של מנגנוני המינוי והפיקוח במערכת המשפט

א.1.1. אישור החוק לפוליטיזציה של הוועדה לבחירת שופטים (מרץ 2025). הכנסת העבירה את התיקון לחוק יסוד : השפיטה, המשנה את הרכב הוועדה לבחירת שופטים.² בהתאם לתיקון, במקום שני נציגי לשכת עורכי הדין, יכהנו שני נציגי ציבור משפטנים, האחד ייבחר בידי סיעות הקואליציה והאחר בידי סיעות האופוזיציה. בנוסף, נקבע במפורש ששני חברי הכנסת המכהנים כיום בוועדה ייבחרו האחד על ידי סיעות הקואליציה והאחר על ידי סיעות האופוזיציה.

כללי הבחירה בוועדה ישתנו גם הם. מינוי שופט לבית המשפט העליון יעשה על דעת רוב חברי הוועדה ובתנאי שהרוב יכלול נציג קואליציה אחד ונציג אופוזיציה אחד, ללא צורך בהסכמת אף נציג מבין השופטים (ולא ברוב של שבעה חברי ועדה כפי שקבוע היום, באופן שמחייב תמיכה לפחות של שופט אחד). מינוי שופטים לערכאות הנמוכות, וכן מינוי נשיא ומשנה לנשיא בית המשפט העליון, יעשה 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 שלושה 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.

התיקון מעניק לפוליטיקאים זכות וטו על מינוי השופטים בבית המשפט העליון, ומצמצם את השיקול המקצועי בהליך הבחירה,³ וצפוי להביא לפוליטיזציה עמוקה של מינוי השופטים בכל הערכאות ככל שבכנסת הבאה עלולים פוליטיקאים לא לשנותו. בכך התיקון יפגע קשות בעצמאות השיפוטית, שהיא מעקרונותיה הגרעיניים של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הנחוצה להגשמת יתר ערכי השיטה, וכן יפגע בעקרון האיוונים והבלמים והפרדת הרשויות, שגם הם מערכי היסוד של הדמוקרטיה הישראלית.⁴

על אף שתחולת התיקון נדחתה לכנסת הבאה, השלכות תיקון זה החלו להשפיע על הליך בחירת השופטים כבר כיום. זאת, כפי שיוצג להלן, באשר שר המשפטים כבר כעת איננו מכנס את הוועדה לבחירת שופטים ככל שאין הסכמה מלאה על זהות השופטים שמועמדותם תעלה בפני הוועדה.

כנגד החוק הוגשה עתירה לבג"ץ, שהוציא צו על תנאי. ביוני 2026 התקיים דיון בעתירה בפני הרכב מלא של שופטי בית המשפט העליון.⁵

א.1.2. החוק לפוליטיזציה של הליך בחירת נציב תלונות הציבור על השופטים. במרץ 2025 הכנסת אישרה את חוק נציב תלונות הציבור על שופטים. עד התיקון, הנציב היה מתמנה על ידי הוועדה לבחירת שופטים, כאשר

² חוק יסוד : השפיטה (תיקון מס' 4).

³ גיא לוריא, עמיר פוקס ועמיחי כהן "מסבירון : מתווה סער-לויין לשינוי הוועדה לבחירת שופטים" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 13.2.2025).

⁴ עמיחי כהן, גיא לוריא ועמיר פוקס "חוות דעת : הצעת חוק יסוד : השפיטה (תיקון מס' 3, 'מתווה לויין-סער') (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 20.1.2025).

⁵ בג"ץ 70604-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת.

המועמדים 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, שהינם בעלי זיקה פוליטית. כלומר, רק שלושה הם גורמים מקצועיים בלתי תלויים.⁶ כך הפך הליך הבחירה לפוליטי ואף קואליציוני (לאור השפעתה הרבה של הקואליציה באופן הליך בחירת הרבנים הראשיים), באופן שפוגע בעקרון אי-תלות השופטים. בעייתיות נוספת שעלתה בתיקון היא העובדה שההליך שונה תוך כדי הליך המינוי, כאשר במהלך קרוב לשנה הנציבות מתפקדת ללא נציב, בשל אי-הסכמות בין שר המשפטים לנשיא בית המשפט העליון.⁷

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

על החוק הוגשה עתירה לבג"ץ, שטרם הוכרעה.⁸

א.3.1. שינוי סדרי הוועדה לבחירת שופטים ואי-מינוי שופטים ללא "הסכמה רחבה" מובטחת בטרם התכנסות הוועדה. שר המשפטים נמנע מלכנס את הוועדה לבחירת שופטים, למרות שהיו חסרים עשרות שופטים במערכת המשפט. רק בשל הגשת עתירה לבג"ץ בנושא, בחודש נובמבר 2023 השר הודיע כי יכנס את הוועדה, אך כי יביא לפתחה רק החלטות שיש לגביהן "הסכמה רחבה".⁹ אמנם השאיפה להסכמה רחבה ראויה, אך מבחינה חוקית נדרש רוב של חמישה חברי ועדה בלבד כדי למנות את השופטים ברוב הערכאות (למעט בבית משפט עליון), ועל כן התעקשות על מינוי בהסכמה רחבה בלבד משנה בפועל את הרוב החוקי הנדרש בוועדה.¹⁰ שר המשפטים נתלה בעילה זו לאורך חודשים ארוכים וכך מנע דיון במינויים שאינם מקובלים עליו. בעתירה נוספת – שהוכרעה במאי 2026 – בג"ץ עמד על בעיית המחסור בכוח האדם במערכת בתי המשפט, שעד לסוף שנת 2026 תעמוד על כ-25% מסך כל תקני השפיטה במערכת בתי המשפט. מדובר בעומס "חריג וכבד במיוחד" שמשמעותו פגיעה קשה בשירות אותו מערכת המשפט נדרשת לספק לציבור. לנוכח הצורך ה"בהול" במינוי שופטים, לצד מועד הבחירות המתקרב שמטית מגבלות על האפשרות לבחור שופטים בתקופה זו, נקבע כי על שר המשפטים לפעול באופן מידי להשלמת המינויים לבתי המשפט המחוזיים – שם המחסור הוא החמור ביותר – עוד לפני תקופת הבחירות.¹¹ לאחר פסק הדין מונו שופטים לערכאות השונות, אך לבתי המשפט המחוזיים מונו שופטים במינוי זמני בלבד.

יתרה מזאת, בית המשפט העליון פועל בהרכב חסר של 11 שופטים במקום 15, בשל אי-מינוי שופטים בוועדה לבחירת שופטים, כאשר שניים מן המושבים אינם מאוישים מזה קרוב לשלוש שנים.

⁶ עמיר קורץ "הטריק החדש של רוטמן: הרבנים הראשיים יהיו לשון המאזניים בבחירת נציב התלונות על השופטים" **כלכליסט** (18.2.2025).

⁷ גיא לוריא ועמיר פוקס "חוות דעת: הצעת חוק נציב תלונות הציבור על השופטים" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 20.2.2025); עמיר פוקס "יש עילה לפסול את חוק נציב תלונות הציבור על השופטים" **הארץ** (4.3.2025).

⁸ בג"ץ 15779-03-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**.

⁹ בג"ץ 5692/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים** (הודעה מטעם שר המשפטים מיום 5.11.2023).

¹⁰ ראו לדוגמא: חן מענית ויהושע (גיוש) בריינר "ליון מנע הצבעה בוועדה לבחירת שופטים כדי לבלום קידום שופטת למחוזי בירושלים" **הארץ** (29.2.2024); בג"ץ 1711/24 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים** (8.9.2024).

¹¹ בג"ץ 79117-07-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים** (31.5.2026).

א.2. פגיעה במעמדו ובעצמאותו של בית המשפט העליון

א.1.2. החוק לביטול עילת הסבירות. ביולי 2023 הכנסת חוקה – בנוכחות ובתמיכת חברי הקואליציה בלבד – תיקון לחוק יסוד: השפיטה שקבע כי מי שבידו סמכות שפיטה, לרבות בג"ץ, לא ידון בעניין סבירות ההחלטה של הממשלה, של ראש הממשלה, או של צו אחר, ולא ייתן צו בעניין כאמור, וזאת – לרבות בענייני מינויים או החלטה להימנע מהפעלת כל סמכות.¹² מדובר במהלך לצמצום ניכר של השימוש בעילה מרכזית של המשפט המנהלי, שמאפשרת פיקוח ובקרה על רשויות המנהל, מבטיחה קבלת החלטות מאוזנות שהן פרי הליך סדור ויסודי, מחייבת הקפדה על טוהר מידות ושלטון החוק ומונעת פגיעה נרחבת בזכויות יסוד.¹³

על תיקון חוק היסוד הוגשו עתירות לבג"ץ, שקבע בראשית שנת 2024 – ברוב של 12 מתוך 15 השופטים – כי יש לו סמכות לערוך ביקורת שיפוטית על חוקי יסוד ולהתערב בהם במקרים חריגים וקיצוניים שבהם חורגת הכנסת מסמכותה המכוננת. בנוסף, בג"ץ הכריז – ברוב של 8 מתוך 15 השופטים – על בטלות התיקון לחוק היסוד.¹⁴

א.2.2. נקיטת צעדים להכשיל את בחירת נשיא בית המשפט העליון, החרמתו ודה-לגיטימציה לנשיא הנבחר. עם פרישתה של נשיאת בית המשפט העליון, אסתר חיות, מכס השיפוט באוקטובר 2023, שר המשפטים מנע במשך חודשים ארוכים את כינוס הוועדה לבחירת שופטים לשם מינוי נשיא קבוע לבית המשפט העליון. זאת, תוך הפרה מובהקת של עקרון הסניוריטי הנוהג מאז קום המדינה, הקובע כי הוותיק מבין שופטי בית המשפט העליון יתמנה לנשיא.

בספטמבר 2024 בג"ץ קיבל פה אחד את העתירה המבקשת לחייב את שר המשפטים לכנס את הוועדה לבחירת שופטים ולבחור נשיא לבית המשפט העליון. בפסק הדין השופטים הדגישו כי לפי חוק בתי המשפט, נשיא בית המשפט העליון יתמנה מקרב שופטי בית המשפט העליון על דעת רוב רגיל של חברי הוועדה (ואין צורך ברוב של 7 חברי ועדה). בפסק הדין נקבע כי אי-מינוי נשיא קבוע לבית המשפט העליון בשל רצונו של שר המשפטים לגבש "הסכמה רחבה" סביב המינוי, משנה הלכה למעשה את המנגנון הקבוע בחוק לבחירת נשיא בית המשפט העליון, ולפיכך הוא אינו יכול לעמוד.

על אף העובדה שנקבע בפסק הדין כי שר המשפטים הוא שפועל בניגוד לחוק ותוך פגיעה במערכת המשפט ובשירות משפטי לו ראויים האזרחים, תקף השר את בית המשפט העליון וכינה את פסק הדין "כוחני" ואף איים כי לא יוכל לעבוד עם "נשיא שמונה באופן בלתי חוקי בידי חבריו". שרים אחרים בממשלה אף קראו לליון שלא לציית לפסק הדין,¹⁵ באופן שהעלה את החשש מפרוץ משבר חוקתי.

לאחר מתן פסק הדין שר המשפטים אומנם כינס את הוועדה, אך עמל על דחיית בחירת נשיא בית המשפט העליון. כך, לדוגמה, הוא פרסם ברשומות את שמות כל שופטי בית המשפט העליון כמועמדים לתפקיד, בניגוד לרצונו של 10 מ-12 שופטי בית המשפט העליון (שהסירו את מועמדותם) ומתוך הפרה של עקרון הסניוריטי שחל מאז קום המדינה; בצעד חסר תקדים – הוא הזמין את הציבור להגיש התנגדויות למינויים של שופטי בית

¹² חוק יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3).

¹³ עמיחי כהן, מורן קנדלשטיין-היינה ודפני בנבניסטי "חוות דעת: ביטול עילת הסבירות יפגע בשלטון החוק, בטוהר המידות ובאמון הציבור בשלטון" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 11.7.2023).

¹⁴ בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת (1.1.2024). ראו גם: גיא לוריא, עמיר פוקס ועמיחי כהן "מסבירון: מה פסק בג"ץ בעניין ביטול עילת הסבירות והאם המשבר החוקתי בפתח? שמונה דברים שחשוב לדעת" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2.1.2024); מורן קנדלשטיין-היינה, נדב דגן, ספיר פז ודפני בנבניסטי "ניתוח עמדות שופט בג"ץ בפסק הדין בעניין ביטול עילת הסבירות" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 4.1.2024).

¹⁵ עמיר קורץ "בג"ץ הורה לליון לכנס את הוועדה לבחירת שופטים – ולהצביע על נשיא לעליון" כלכליסט (8.9.2024).

המשפט העליון לתפקיד הנשיא, ובעיקר כנגד מ"מ הנשיא המכהן, השופט עמית, ואף זימן מומחים לוועדה, בחריגה מנהוג ארוך שנים, שלפיו הוועדה אינה מזמנת גורמים חיצוניים לשיבותיה.¹⁶

בהמשך, ולאחר שלא כונסה ישיבה של הוועדה לבחירת שופטים לשם הצבעה על בחירת הנשיא, בג"ץ הורה לשר המשפטים להעלות את הנושא להצבעה על ידי חברי הוועדה, שהצביעו על מינוי השופט עמית לתפקיד, ישיבה שאותה החרימו שר המשפטים ויתר נציגי הקואליציה.¹⁷ הקואליציה הוציאה הודעה שמשתלחת בנשיא הנבחר ובבית המשפט העליון, ושר המשפטים אף הודיע למנהל בתי המשפט כי הוא אינו מכיר בהחלטת המינוי. באופן תקדימי, ראש הממשלה, שר המשפטים ויו"ר הכנסת החרימו את טקס השבעת נשיא בית המשפט העליון.¹⁸ כמו כן, במהלך כל השנה הופסקו לחלוטין הפגישות השבועיות בין שר המשפטים לנשיא בית המשפט העליון, שבהן נדונות סוגיות שוטפות הקשורות לניהול מערכת המשפט. יו"ר הכנסת אף המשיך בהתנגדותו להכיר במעמדו של השופט עמית כנשיא בית המשפט העליון. כך, בטקסים רשמיים שבהם נהוג להזמין את נשיא בית המשפט העליון כחלק מסגל א' של הנהגת המדינה, הוא לא הזמין את הנשיא עמית, או שהגדירו כשופט ולא בתוארו כנשיא.

באחרונה ניתן פסק דין בעתירה שהוגשה כנגד סירובו המתמשך של שר המשפטים לשתף פעולה עם נשיא בית המשפט העליון בהפעלת סמכויות המחייבות על פי דין פעולה משותפת של הצדדים, כגון במינוי נשיאים וסגני נשיאים לבתי המשפט, מינוי שופטים עמיתים ועוד. בג"ץ קיבל את העתירה פה אחד, בהבהירו כי סירובו של שר המשפטים לשתף פעולה עם נשיא בית המשפט העליון גורם לפגיעה קשה בתפקודה התקין של מערכת בתי המשפט. בית המשפט קבע כי בדרך פעולתו, שר המשפטים "חוטא לתפקידו וחוטא לציבור", והתוצאה הישירה היא "פגיעה מצטברת באכיפת הדין ונזק בלתי נסבל לשירות המשפטי שניתן לציבור בכללותו". על כן, הוא הורה לשר המשפטים לפעול בשיתוף פעולה עם נשיא בית המשפט העליון כאשר הדבר נדרש לצורך מימוש סמכויותיו, ובכלל זאת לפעול, בהקדם האפשרי, למינוי נשיאים וסגני נשיאים לבתי המשפט השונים; למינוי שופטים עמיתים בהתאם לבקשות שיוגשו בעניין; למינוי רשם לבית משפט זה; ולמינוי שופטים או שופטים בדימוס לכהונה בוועדת השחרורים.¹⁹ לאחר מתן פסק הדין, ואחרי כשנה וחצי שבה לא כונסה הוועדה לבחירת שופטים, מונו כ-100 שופטים ורשמים לבתי משפט השלום. עם זאת, פסק הדין לא מומש באופן מלא מכיוון שלא מונו שופטים במינוי קבוע לבתי המשפט המחוזיים ושופטי בית משפט שלום בחלק מהמחוזות.²⁰

א.2.3. אלימות ואיומים נגד בית המשפט העליון. בשנים האחרונות הורגשה עליית מדרגה ממשית באיומים הפיסיים על בית המשפט העליון ושופטיו. בראשית יוני 2025, יום לאחר הפגנה מול בית המשפט העליון שכוונה נגד מערכת המשפט, נמצא בבית המשפט חלון מנופץ כתוצאה מירי בנשק קר. בנוסף, התפרצויות במהלך דיוני בג"ץ הפכו כמעט לשגרה – לרבות התפרצויות חוזרות מצד חברי וחברות כנסת. נשיא בית המשפט העליון הדגיש במספר מקרים 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".²¹

בג"ץ עמד לא פעם על חומרת התופעה, והדגיש כי מטרתה היא להלך אימים על בית המשפט, על הצדדים ועל באי כוחם. עוד ציין כי התופעה אמנם בולטת במיוחד בבית המשפט העליון, אך היא זולגת גם לערכאות הדיוניות. לאור זאת, בשלהי 2025 בג"ץ קבע כי כאשר קיים "חשש מבוסס לכך שדיון משפטי עלול להיות מלווה בהפרעות, התפרעויות או התפרצויות בדרגה שצפויה להקשות באופן ממשי על ניהולו התיקן – ניתן וראוי כי

¹⁶ מכתב מאת השופט יצחק עמית, השופט נעם סולברג והשופטת דפנה ברק-ארז אל חברי הוועדה לבחירת שופטים בנושא "זימון לשיבת הוועדה ביום 12.12.2024" (11.12.2024).

¹⁷ עמיר קורץ "הסוף לפלונטר: יצחק עמית נבחר לנשיא בית המשפט העליון" כלכליסט (26.1.2025).

¹⁸ אברהם בלוד "לראשונה: סדק בחומת הקואליציה נגד השופט יצחק עמית" מעריב (24.2.2025).

¹⁹ בג"ץ 27381-07-25 זולת – לשוויון וחזיונות אדם נ' ממשלת ישראל (7.6.2026).

²⁰ ג'ניפר סילון "אחרי מינוי של 70 שופטים, כ-26 שופטים ורשמים מונו לבתי משפט השלום" גלובס (1.7.2026).

²¹ נטעאל בנדל "מהומה בבג"ץ, לפחות 7 הוצאו – כולל גוטליב. עמית 'אין בעולם תופעה כזו' ynet (10.11.2025).

בית המשפט ינקוט מבעוד מועד בצעדים להגבלת הנוכחות הפיזית באולם בית המשפט, בנוסף ובמקביל לשידור הדיון.²²

בחודשים האחרונים המצב הקצין עוד יותר. כך, 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, אף גיבה אותו וקרא להוציא את דבריו של סמוטריץ' "מן הכוח אל הפועל". עליית מדרגה נוספת נרשמה באפריל 2026, כאשר במהלך דיון בבג"ץ על הקמת ועדת חקירה ממלכתית לאירועי ה-7 באוקטובר, ניסו אזרחים המתנגדים להקמת ועדת חקירה ממלכתית לפרוץ לאולם הדיונים, תוך שחלקם אף משמיעים איומים כנגד השופטים, ועקב כך הרכב השופטים נאלץ להתפנות מן האולם.²³ ביוני 2026 חרמה תופעה זו מגדרי בית המשפט כאשר פורעים הגיעו לחצר ביתו של המשנה לנשיא בית המשפט העליון, השופט סולברג, וגרמו להשחתת חפצים וניפוץ שמשות מכוניתו תוך פיזור עלונים כנגד השופט.²⁴

א.4.2. הצעת החוק לפסקת ההתגברות בראשית הקדנציה הקואליציה קידמה באופן אינטנסיבי שורה של תיקונים לחוק יסוד: השפיטה, שכולם מבקשים להגביל את יכולתו של בג"ץ לערוך ביקורת שיפוטית על החוק וכן מנגנון התגברות ב-61 חברי כנסת על פסיקת בג"ץ. על פי הצעת החוק, בית המשפט העליון יוכל לפסול חוק רק אם הוא סותר בבירור הוראה בחוק יסוד. בכך, ההצעה ביקשה לשמוט את הקרקע תחת פסיקה ענפה של בית המשפט העליון לפיה זכויות כגון הזכות לשוויון, חופש הביטוי, הזכות לחופש דת וחופש מדת ועוד זכויות מוגנות כזכויות חוקתיות כחלק מן הזכות לכבוד האדם. במילים אחרות, משמעות ההצעה היא צמצום משמעותי של ההגנה על זכויות האדם בישראל. עוד על פי ההצעה, בחינת תוקפו של חוק חייבת להיות נדונה בהרכב מלא של שופט בית המשפט העליון, ופסילה של הוראת חוק מצריכה רוב של 80% משופטי ההרכב.

בנוסף, הצעת החוק הציעה לקבוע פסקת התגברות לפיה הכנסת רשאית לחוקק ברוב של 61 חברי כנסת כל חוק אם נכתב בו שהוא תקף על אף האמור בחוקי היסוד. פסקת ההתגברות המוצעת הייתה מאפשרת לרוב צר להתגבר על כל עקרון הקבוע בחוק יסוד באמצעות חוק רגיל ובכך הייתה מעמידה בסכנה את כל זכויות היסוד. הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה במרץ 2023 אך לא קודמה לקריאה השנייה והשלישית בשל מחאה ציבורית נרחבת.

א.5.2. הצעת חוק לשינוי אופן קביעת ההרכבים. ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת דנה בהצעת חוק שמבקשת לערוך שני תיקונים בסמכויות נשיא בית המשפט העליון. התיקון הראשון מבקש ליטול מידי הנשיא את סמכותו לקבוע מותבים – כלומר להחליט אילו שופטים ידונו בעניין מסוים – ולקבוע שהמותבים ייקבעו באופן ממוחשב. התיקון השני מבקש ליטול מידי נשיא בית המשפט העליון את סמכותו להכריע בבקשה לקיים דיון נוסף בפסק דין של בית המשפט העליון. במקום זאת, מוצע שכלל שופטי בית המשפט העליון ידונו בבקשה, ורק אם רובם יסברו שיש לקיים דיון נוסף, יתקיים הדיון בהרכב של כל שופטי בית המשפט העליון.²⁵

חשוב לציין כי אין ממש צורך בהצעת החוק שכן גם כיום קביעת ההרכבים נעשית ברובה באופן אקראי, למעט במקרים בהם מתקיים ניגוד עניינים של שופטים או טעמים חריגים אחרים המצריכים את התערבותו של נשיא בית המשפט העליון. על כן החשש הוא כי הצעה זו נועדה בעיקר לפגוע במעמדו של נשיא בית המשפט העליון,

²² בג"ץ 18225-06-25 גילון נ' ממשלת ישראל (החלטה מיום 1.12.2025). כן ראו: סוזי נבות "באנו לפוצץ: האלימות בבג"ץ יצאה משליטה" **12n** (29.11.2025); מרדכי קרמניצר "בג"ץ צודק: קיום דיון משפטי כהלכתו קודם לנוכחות קהל באולם" **הארץ** (2.12.2025).

²³ עידן בלומהוף, נטעאל בנדל ומורן אזולאי "אזרחים ניסו לפרוץ לדיון, השופטים פונו ללשכות" **ynet** (23.4.2026).

²⁴ חן מענית ויוהשע (גיוש) בריינר, "נשיא העליון עמית: 'מעשי האלימות שכוונו לסולברג הם מתקפה על מערכת המשפט ועל שלטון החוק'", **הארץ** (4.6.2026).

²⁵ הצעת חוק בתי המשפט (תיקון – קביעת ההרכבים בבית המשפט העליון), התשפ"ה–2025, 5401/25/פ.

על ידי שלילת סמכויותיו הניהוליות שנועדו להגן על עצמאות הרשות השופטת.²⁶ הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה ראשונה.

א.3. פגיעה בחוסנם, באי-תלותם ובמעמדם המקצועי של שופטים ושל מוסדות משלימים

א.3.1. החוק לפגיעה בלשכת עורכי הדין. בראשית 2025 אושר החוק להטלת הגבלות על גובה דמי החבר שלשכת עורכי הדין רשאית לגבות ואת השימושים שניתן לעשות בדמי החבר.²⁷ לפי החוק שעבר, השימוש בדמי החבר ובאגרות יוגבל לצרכים מסוימים בלבד, בעוד שפעולות אחרות של הלשכה יתאפשרו רק בהסכמת כל יושבי ראש הוועדים המחוזיים ורק ממקורות מימון אחרים.²⁸ גם אם בעבר המחוקק עסק בשאלת דמי החבר, החוק הנוכחי מתערב באופן חריג בניהול התקציב של הלשכה וביכולתה לקבוע את דמי החבר, ומחליש את כוחה לפעול באופן עצמאי ומקצועי. רב החשש כי מטרתו אינה שיפור ניהול הלשכה, אלא צמצום עצמאותה והחלשת ההנהגה שנבחרה בבחירות בשנת 2023. פגיעה בעצמאות הלשכה היא חמורה במיוחד, שכן היא ממלאת תפקיד מרכזי בשמירה על מקצועיות מערכת המשפט ובשל חברותה בעת הנוכחית בוועדה לבחירת השופטים. בנוסף, החוק משתלב במהלך רחב יותר נגד הלשכה, הכולל גם הצעת חוק נוספת שהוגשה שנועדה להפקיע את סמכויותיה ולהעביר אותן למועצה חדשה שתהיה בשליטת הממשלה.²⁹

במסגרת עתירה שהוגשה כנגד תיקון החוק ניתן צו על תנאי וכן הוקפאה כניסתו לתוקף של הוראות תיקון החוק. טרם ניתן פסק דין.³⁰

א.3.2. הצעת חוק לפגיעה בשכרם של שופטים. הוגשה הצעת חוק המבקשת לקבוע כי שכר נושאי המשרה המפורטים בה (נשיא המדינה, ראש הממשלה, שרים וסגני שרים, חברי כנסת, שופטים, הרבנים הראשיים, דיינים, קאדים וקאדים מדיהב) ייקבע בהתאם להחלטת ועדת ציבורית שתקום לפי החוק המוצע. שיעורי השכר המפורטים בחוק ישנו בפועל את שכרם של נושאי המשרה, ובפרט, שכרם של שופטי בתי המשפט, שהוא גבוה כיום משכרם של נושאי משרה אחרים, ישווה להם.³¹ אחת ההשלכות המיידיות של הצעת החוק היא הפחתת שכרם של שופטי בתי המשפט, ומכאן החשש כי התכלית האמיתית של החוק היא הפגיעה בעצמאות הרשות השופטת על ידי פגיעה בשכר השופטים. ראוי להדגיש כי ישנן הוראות המגנות על שכר שופטים במהלך כהונתם בדמוקרטיה רבות. כך למשל, בית המשפט בקנדה אף ראה בשריון השכר אחד משלושת תנאי המינימום לעצמאות השפיטה.³² הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה.

לסיכום, המהלכים שתוארו בפרק זה מלמדים על מאמץ מתמשך לפגוע בעצמאותה של מערכת המשפט באמצעות מגוון רחב של כלים: שינויי חקיקה, מהלכים מנהליים, עיכוב מינויים, שינוי מנגנוני המינוי והפיקוח, וערעור מעמדם של מוסדות משלימים, לצד דה-לגיטימציה של בית המשפט העליון ושופטיו. כל אחד ממהלכים אלה פוגע בהיבט אחר של עצמאות הרשות השופטת, אך הצטברותם יוצרת פגיעה רחבה ביכולתה של לתפקד כרשות עצמאית וכבלם מרכזי בפני כוחה של הממשלה. בתוך מכלול זה, שינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים

²⁶ גיא לוריא ועמיר פוקס "חוות דעת: שינוי אופן קביעת ההרכבים בבית המשפט העליון" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 17.12.2025).

²⁷ חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 45), התשפ"ה-2025.

²⁸ עוד נקבע כי ההוראות יכנסו לתוקף במלואן רק בשנת 2026, אך דמי החבר לשנת 2025 יופחתו בשיעור של 20%.

²⁹ הצעת חוק מועצת עורכי הדין בישראל, פ/464/25; גיא לוריא, עמיר פוקס ודפני בנבניסטי "חוות דעת: מי יקבע את דמי החבר? הקרב החדש על עצמאות לשכת עורכי הדין" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 8.1.2025).

³⁰ בג"ץ 75050-01-25 לשכת עורכי הדין בישראל נ' הכנסת.

³¹ הצעת חוק יסוד: שכר נושאי משרה ברשויות השלטון (תיקוני חקיקה), פ/5532/25.

³² גיא לוריא ועמיר פוקס "חוות דעת: הצעת חוק שנועדה לפגוע בשכר השופטים" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 10.12.2025).

בולט כבעל משמעות משטרית ייחודית, שכן הוא מבקש לשנות מן היסוד את מנגנון בחירת השופטים ולהעמיק את השפעת הדרג הפוליטי על הרכב הרשות השופטת גם לשנים הבאות.

זירה שנייה: ערעור שלטון החוק

עיקרון שלטון החוק והכפיפות לחוק של רשויות השלטון עמדו לאורך כהונת הכנסת ה-25 תחת מתקפה רב-חזיתית, שנועדה להסיר את מגבלות הדין מעל פעולות הממשלה. פגיעה זו התפתחה דרך ניסיון מתמשך להחליש את שומרי הסף הבכירים, ובראשם את מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה; דרך חקיקת חוקים על בסיס פרסונלי; ובאמצעות שיבוש תהליכי קבלת החלטות בממשלה ובוועדות הכנסת, תוך זלזול מופגן בנורמות פרלמנטריות ובחובות חוקתיות בסיסיות, כמו חשאיות הבחירה של נושאי משרה בכירים והגנה על דרגים מקצועיים בשירות הציבורי.

ב.1. המהלכים להחלשת מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה

ב.1.1. החוק להחלשה דרמטית של מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה. ועדת החוקה קידמה באופן אינטנסיבי – אף תוך כדי המלחמה עם איראן – את הדיון בהצעת החוק מטעם יו"ר הוועדה, ח"כ רוטמן, אשר ביקשה לפצל את תפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה למספר בעלי תפקידים שונים ולחלק ביניהם את סמכויותיו. החוק שהתקבל, למרות שעבר שינויים במהלך הדיונים בכנסת, יחליש באופן דרמטי את מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה באופן שיפגע ביכולתו למלא את תפקידו המשטרי.

הצעת החוק שאושרה בקריאה ראשונה כללה את פיצול תפקיד הייעוץ המשפטי לממשלה לשני בעלי תפקידים נפרדים: יועץ משפטי לממשלה, שיתמנה על ידי הממשלה במינוי פוליטי לחלוטין, ויהיה כפוף לפיקוח של שר המשפטים; ותובע כללי לתחום הפלילי שגם עבודתו תהיה נתונה להשפעה פוליטית. עוד הוצע להגדיר חפיפה מלאה בין משך כהונת היועץ המשפטי למשך תקופת הממשלה שמינתה אותו, וכן לקבוע כי הממשלה תמנה את אחד המשנים ליועץ המשפטי לממשלה לגורם המוסמך להפעיל סמכויות בתחום ייצוג האינטרס הציבורי בערכאות.

בישורת האחרונה שונתה הצעת החוק, ובסופו של דבר נוסח החוק שעבר ביולי 2026 מתייחס לארבעה מרכיבים עיקריים, אשר כל אחד מהם יכרסם או בעל פוטנציאל לפגוע באופן דרמטי בסמכויות הייעוץ המשפטי לממשלה: (1) הסמכת הממשלה להתעלם מחוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה (למעט בהפעלת סמכויות בתחום המשפט הפלילי ובהפעלת סמכות שהוקנתה ליועץ המשפטי לממשלה בחוק), ואף לפטור כך גם את יתר משרדי הממשלה; (2) שלילת בלעדיות היועץ המשפטי לממשלה בהצגת עמדת המדינה בבתי המשפט ובמקרים מסוימים איסור על הייעוץ המשפטי לממשלה להציג את עמדתו בפני בית המשפט; (3) הוראות שמאפשרות פיקוח של שר המשפטים על פעולת היועץ המשפטי לממשלה, כולל בתיקים ספציפיים; (4) הוראות המחייבות את הממשלה לקבל החלטה תוך 30 יום מתחילת החוק באשר לדרכים והתנאים למינוי היועץ המשפטי לממשלה.³³

ב.1.2. קידום הליך פיטורי היועצת המשפטית לממשלה. ביולי 2025 הממשלה אישרה פה אחד את הדחתה של היועצת המשפטית לממשלה. התהליך שהוביל להחלטה זו היה נגוע בכשלים שונים ומרובים וביניהם העובדה כי שר המשפטים לא אייש כנדרש את הוועדה הציבורית-מקצועית לאיתור ולבחירת הדחת היועץ המשפטי לממשלה. הוא לא הצליח לאיש 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 המשפטית לממשלה עוד בטרם הצטרפותם לוועדה), המבטיח את שליטתה הבלעדית של הממשלה בהליך פיטורי היועץ המשפטי לממשלה.³⁴ ברוח זו, ועדת השרים החליטה על הדחתה של היועצת המשפטית לממשלה.

³³ גיא לוריא "מסבירון: פיצול הצעת החוק שנועדה להחליש את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 9.7.2026).

³⁴ היועצת המשפטית לממשלה הבהירה כי משמעות הקמת ועדה פוליטית לבחינת הדחת היועץ המשפטי לממשלה היא הפיכת הייעוץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית ל"מוסד התלוי 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

בעקבות זאת הוגשו עתירות נגד ההחלטה לשנות את מנגנון פיתורי היועצת המשפטית לממשלה ונגד ההחלטה על פיתוריה. תוך כדי ניהול ההליך, דווח כי הממשלה, ושר המשפטים בפרט, הפסיקו להיפגש עם היועצת המשפטית לממשלה ועם משניה³⁵ (בדומה להחלטתו של השר להפסיק להיפגש עם נשיא בית המשפט העליון). על פני הדברים, התנהלות זו עלולה להוות הפרה של הצו השיפוטי, שהורה שלא לשנות מסדרי העבודה הקיימים.³⁶ בנוסף, הממשלה ויו"ר הכנסת אף הפסיקו לכתב את היועצת המשפטית לממשלה במקרים שבהם נדרשת השתתפותה.³⁷

בהמשך, קיבל בג"ץ – פה אחד, בהרכב מורחב של שבעה שופטים – את העתירה במלואה, והביא לביטול המנגנון החדש לפיתורי היועצת המשפטית לממשלה ולביטול ההחלטה על הדחתה. בפסק הדין נקבע כי בהחלטה על שינוי מנגנון הפסקת הכהונה נפלו פגמים המצדיקים את ביטולה. בין היתר, הודגש 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 חבר ועדה שטרם התבטא באופן פומבי בנושא, ומנגד נבחר גוף שכל חבריו כבר הביעו עמדה התומכת בהדחת היועצת המשפטית לממשלה.

לאחר ביטול מנגנון הפיתורים, נשמטה הקרקע מתחת להחלטה על פיתורי 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 כדיון, 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.³⁸

בתגובה, שר המשפטים קרא לממשלה לדחות על הסף את פסק הדין. שר התקשורת קרא אף הוא להדיח סופית את היועצת המשפטית לממשלה, לחסום את כניסתה למשרדי הממשלה ולמנות לה ממלא מקום.³⁹

ב.3.1. חרם על מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה והתעלמות מחוות דעת מחייבות. עוד לפני המהלך לפיתורי היועצת המשפטית לממשלה, וביתר שאת אחרי שלא צלח, הלכו וגברו צעדי הממשלה וחבריה לפעול בניגוד לחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה, לא פעם מתוך התרסה פומבית נגד מוסד זה. כך, לדוגמה, אירע סביב קידום החוק לפטור מגיוס. במאי 2024 הבהירה היועצת המשפטית לממשלה לוועדת השרים לענייני חקיקה כי יש מניעה משפטית להחלת דין רציפות על הצעת חוק הגיוס, שכן ההסדר המוצע אינו מתבסס על תשתית נתונים עובדתית רלוונטית ועדכנית ואינו מגלם את הצרכים של צה"ל במציאות של מלחמה ממושכת רב-זירתית.⁴⁰ חרף זאת, הממשלה בחרה לקדם את הצעת החוק, ומזכיר הממשלה אף ניסה לטעון כי לא נפל כל

³⁵ שלטוניית". ראו מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה אל חברי ועדת השרים (שהוקמה בהחלטת ממשלה 3125, מיום 8.6.25) בנושא "שימוע בניגוד לדין" (14.7.2025).

³⁶ חן מענית "למרות פסיקת בג"ץ: הממשלה מחריפה את החרם על היועצת המשפטית", הארץ (22.10.2025).

³⁷ בג"ץ 18225-06-25 גילון נ' ממשלת ישראל (תגובה מטעם היועצת המשפטית לממשלה מיום 17.8.2025).

³⁸ בדיון שנקבע לעתירה בחודש דצמבר הממשלה בחרה שלא להתייבב. משכך, ההרכב הודיע כי ללא נציגות לממשלה אין טעם לקיים את הדיון, וכי יינתן פסק דין בהסתמך על החומר הקיים. לאחר ביטול הדיון, פרצה מהומה במתחם 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 המשפטית: 'אין טעם'" ynet (1.12.2025).

³⁹ בג"ץ 18225-06-25 גילון נ' ממשלת ישראל (14.12.2025).

⁴⁰ "ליון וקרעי קוראים להתעלם מהחלטת בג"ץ על היועצת המשפטית: האופוזיציה מברכת" JDN (14.12.2025).

⁴¹ מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), עו"ד ד"ר גיל לימון, אל שר המשפטים, ח"כ יריב לוין, בנושא "החלת דין רציפות על הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב תלמידי ישיבות), התשפ"ב-2022" (16.5.2024). היועצת המשפטית לממשלה חזרה על הדברים הללו גם בתגובתה לעתירה שהוגשה נגד ההחלטה להחיל דין רציפות על הצעת החוק לפטור מגיוס, וכן הבהירה את הדברים ישירות לשר הביטחון. ראו בג"ץ 4769/24 משמר הדמוקרטיה הישראלית נ' ועדת השרים לענייני

פגם בקידום ההצעה, שצריכה להיות מלווה רק על ידי הייעוץ המשפטי של הכנסת, ולא על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה.⁴¹ במקרים אחרים, השר לביטחון לאומי סרב לבטל את המינוי של רפ"ק סויסה לדרגת סגן ניצב ולמפקד תחנת דרום תל אביב, חרף קביעת הייעוץ המשפטי לממשלה בדבר היעדר החוקיות שבצעד זה; ושר האוצר הורה על המשך סבסוד מעונות היום לחיבי גיוס חרדים, חרף התנגדות הייעוץ המשפטי לממשלה.

כל זאת, חרף ההלכה המבוססת של בג"ץ, לפיה:

היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת 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. עמדה זו יצוקה בעשרות שנות פסיקותיו של בית משפט זה.⁴²

מהלכים אלה הלכו והחריפו לאחר החלטת הממשלה לפטר את היועצת המשפטית לממשלה. כך, שר התקשורת שלח מכתב לעובדי משרדו בו הוא טען כי "להנחיות הייעוץ המשפטי, הן לממשלה והן של המשרד, אין מעמד משפטי מחייב. ההנחיות המחייבות היחידות הן של השר לבדו". הוא אף קבע כי הייעוץ המשפטי לממשלה אינו מוסמך לנפק עוד חוות דעת וכי עובדי המשרד "נדרשים לא לקיים חוות דעת מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה ללא אישור לשכת[ו]".⁴³ עם זאת, היועצת המשפטית של המשרד הבהירה לעובדים, בעקבות מכתבו של שר התקשורת, כי עליהם לציית לבג"ץ ולשתף פעולה עם היועצת המשפטית לממשלה. שר המשפטים אף ביקש ממזכיר הממשלה לבטל את זימונה של היועצת המשפטית לממשלה לשיבות קבינט, ובהמשך הודה כי הוא מחרימ אותה, חלף העובדה שבג"ץ פסל את הדחתה ואף קרא להורות לכל הדרגים הכפופים לממשלה, ובראשם לחשב הכללי ולמפק"ל המשטרה, שלא לקבל ממנה עוד שום הנחיה משפטית.⁴⁴ מהלכים אלה מהווים קריאת תיגר על יסודות שלטון החוק בישראל, מנוגדים לחוק ולפסיקת בית המשפט העליון, ועלולים להוביל במודע לכך שעובדי מדינה יקבלו הנחיות סותרות.⁴⁵

ב.1.4. ניסיון הממשלה לכרסם בכלל בלעדיות הייצוג של הייעוץ המשפטי לממשלה בערכאות המשפטיות ולבסס לעצמה "מסלול עוקף ייעוץ משפטי". במקום לפעול על פי חוות הדעת המחייבות של הייעוץ המשפטי לממשלה ובמקרים נחוצים לתת לו לייצגה כגורם המוסמך לכך, הממשלה בחרה להרחיב באופן דרמטי את פנייתה לקבלת ייצוג משפטי פרטי בהליכים משפטיים המתנהלים נגדה. זאת, על אף שהייעוץ המשפטי לממשלה לא רק מסייע בקידום מאות החלטות ממשלה מדי שנה, אלא גם מגן על המדינה במאות רבות של עתירות בבג"ץ מדי שנה.

מן הנתונים עולה כי הממשלה ביקשה ייצוג נפרד ב-42 הליכים משפטיים שונים, לעומת 6 בקשות ב-6 השנים שקדמו להקמת הממשלה הנוכחית. הממשלה ביקשה את הייצוג הנפרד בעיקר בהליכים העוסקים בליבת המשפט החוקתי, בענייני זכויות יסוד והפרדת רשויות ובהליכי מינויים ופיטורים של בכירים. רשימת המקרים שבהם ביקשה הממשלה ייצוג נפרד מעידה על הפיכתה של תופעת שוליים נדירה לנורמה, כך שכל אימת שהממשלה אינה מרוצה מחוות דעתה של היועצת המשפטית לממשלה, היא מבקשת לפנות לייצוג משפטי פרטי

חקיקה (תגובה מקדמית מטעם המדינה מיום 27.12.2024); ביני אשכנזי "היועמ"שית לכ"ץ: חוק הגיוס צריך להתחשב בשינוי המציאות הביטחוני אחרי 7 באוקטובר" וואלה (2.1.2025).

⁴¹ מכתב מאת מזכיר הממשלה, עו"ד יוסי פוקס, אל היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב-מיארה, בנושא "גיוס בני הציבור החרדי" (5.1.2024);

⁴² בג"ץ 6198/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון, פסי' 84 לפסק דינו של מ"מ הנשיא פוגלמן (25.6.2024).

⁴³ מכתב מאת שר התקשורת, ד"ר שלמה קרעי, אל עובדי משרד התקשורת בנושא "הבהרה בנוגע לפעילות מול היועצת המשפטית לממשלה לשעבר" (5.8.2025).

⁴⁴ "אף שבג"ץ פסל את הדחת בהרב-מיארה, לזין הודיע שמאז ההצבעה על הדחתה הוא מחרימ אותה" זמן ישראל (18.5.2026).

⁴⁵ סוזי נבות ויוחנן פלסנר "זה לא רק מכתב" – זו מתקפה על שלטון החוק" (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 5.8.2025).

מטעמה.⁴⁶ עוד בולט מהנתונים כי בג"ץ לרוב מאמץ את עמדת היועצת המשפטית לממשלה, ורק במקרים בודדים (3 הליכים בסך הכול) הוא דחה את עמדת היועצת המשפטית לממשלה.

ב. פגיעה בשומרי סף נוספים ובמנגנוני ביקורת אחרים

ב.1.2. פיטורי ראש השב"כ בניגוד להוראות הדין ולנוכח ניגוד עניינים. במרץ 2025 הממשלה החליטה – בהחלטה חסרת תקדים – על הפסקת כהונת ראש השב"כ, חרף קביעת היועצת המשפטית לממשלה כי לא ניתן להפסיק את הכהונה ללא בירור התשתית העובדתית, ובלא לפנות לוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים. בג"ץ דן בעתירות כנגד ההחלטה, וקבע כי פיטורי ראש השב"כ היו שלא כדין. בהכרעתו 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 דעות⁴⁷ כי החלטת הממשלה לפטר את ראש השב"כ, רונן בר, פסולה, מכיוון שהליך הפיטורים היה לא תקין והתנהל בניגוד לדין ומתוך ניגוד עניינים במיוחד על רקע החקירות המתנהלות בלשכת ראש הממשלה. נוסף על כך, פסק הדין הדגיש כי אף שלממשלה 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.

חשיבות הקביעה בפסק הדין בדבר חובת הנאמנות של ראש השב"כ לציבור, ולא לדרג הפוליטי, קיבלה ביטוי ציבורי לאחרונה, כאשר ראש השב"כ, זיני, ציין כי "הסיבה שהסכמתי להצעת ראש הממשלה לקחת את התפקיד היא שהרגשתי שאני כשיר יותר מרבים אחרים ביכולת להיות נאמן לדרג הנבחר, לא משנה איזו דעה".⁴⁸

ב.2.2. התרבות הקריאות מצד הממשלה, שרים וחברי כנסת להפר פסיקות של בית המשפט העליון. לאורך חיי הממשלה הנוכחית נשמעו קריאות מפורשות רבות מצד שרים וחברי כנסת מהקואליציה שלא לציית לפסיקות בג"ץ. כך, לדוגמא, כאשר בג"ץ דן בתיקון לחוק יסוד: השפיטה בעניין ביטול עילת הסבירות, נשמעו אמירות קשות מצד חברי כנסת כי אם ייפסל התיקון אין לציית לפסק הדין, וראש הממשלה אף סירב שוב ושוב להתחייב שיקיים את פסק הדין. גם שרים וחברי כנסת קראו שלא לציית להחלטות של בג"ץ – בין היתר ביחס לביטול ההחלטה על פיטורי היועצת המשפטית לממשלה, לביטול ההחלטה על פיטורי ראש השב"כ, רונן בר, ולהחלטה המחייבת את שר המשפטים לעבוד בשיתוף פעולה עם נשיא בית המשפט העליון. רק לאחרונה, שר המשפטים קרא להפר את פסיקת בג"ץ, שלפיה יש לקיים בחירות חוזרות לתפקיד מבקר המדינה.⁴⁹

לאחרונה נרשמה החמרה משמעותית כאשר הממשלה קיבלה החלטה "בדבר אי-הכרה בפעולות מועצת הרשות השנייה שיעשו בניגוד לתנאי הסף הקבוע בחוק". החלטה זו נועדה לסכל את מימושו של צו שנתן בג"ץ שאפשר למועצה להמשיך לכהן, ולהלך עליה אימים כדי שתימנע מלמלא את תפקידה בהתאם להוראות בית המשפט.

ב.2.3. הימנעות מהקמת ועדת חקירה ממלכתית. הקואליציה מקדמת הצעת חוק המבקשת להקים ועדת חקירה פוליטית ולא-ממלכתית לבדיקת אירועי 7 באוקטובר והנסיבות שהובילו אליהם. בניגוד למנגנון הקיים בחוק, 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 הרכב הוועדה לגורמים פוליטיים. מנגנון

⁴⁶ להרחבה ראו דפני בנניסטי וענת טהון אשכנזי "ייצוג נפרד אינו ייעוץ נפרד: סקירה מעודכנת ליולי 2026" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 6.7.2026).

⁴⁷ בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (21.5.2025). יוער כי המשנה לנשיא, סולברג, הסכים כי הליך הפיטורים מעורר קושי משמעותי, אך סבר כי בשל התפטרות ראש השב"כ הדין בבית המשפט התייתר ולא היה צורך להכריע בסוגיות שהעתירות 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).

⁴⁸ אתי בלומנטל "ראש השב"כ: 'הסכמתי להצעת רה"מ כי הרגשתי שאני כשיר מאחרים ביכולת להיות נאמן לדרג הנבחר'" כאן (8.7.2026).

⁴⁹ שילה פריד, נטעאל בנדל ומורן אזולאי "שר המשפטים קורא להפר את פסיקת בג"ץ: 'אי אפשר לקיים בחירות חוזרות למבקר'" Ynet (8.7.2026).

המינוי המוצע עלול להוביל לכך שבסופו של דבר הרכב הוועדה יהיה על טהרת הקואליציה, ובכל מקרה יש חשש אמיתי שעבודת הוועדה תוביל לגיבוש גרסאות פוליטיות מתחרות של "האמת" ולא לבירור ממלכתי ואובייקטיבי של האירועים.⁵⁰ הצעת החוק עברה ביולי 2026 בקריאה ראשונה בתמיכה של חברי קואליציה בלבד, וחברי האופוזיציה החרימו את ההצבעה.

בד בבד, בג"ץ דן מזה כשנתיים בעתירה שמבקשת לחייב את הממשלה להקים ועדת חקירה ממלכתית. בג"ץ שב והבהיר בחודשים האחרונים כי "אין חולק, כי את אירועי השבעה באוקטובר יש לחקור – ובאופן יסודי ומעמיק",⁵¹ ואף 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".⁵²

ב.3. חקיקת חוקים על בסיס פרסונלי

במספר הזדמנויות שונות הכנסת חוקה חוקים על בסיס פרסונלי, בניגוד לעקרון כלליות החוק, שהינו כלל יסוד של שלטון החוק. כך, עוד טרם הקמת הממשלה, נערך תיקון פרסונלי לחוק יסוד: הממשלה ובו נקבע כי רק מי שנידון לעונש מאסר בפועל – ולא למאסר על תנאי – אינו יכול להתמנות לשר.⁵³ בינואר 2023 קבע רוב של עשרה שופטים כי דרעי אינו יכול לכהן כשר, שכן המינוי לוקה בחוסר סבירות קיצוני, ולכן על ראש הממשלה להעביר את דרעי מתפקידו. עם זאת, הרכב השופטים הותיר את התיקון על כנו.⁵⁴

בהמשך, הכנסת גם אישרה את "חוק הנבצרות" שקבע בתיקון לחוק יסוד: הממשלה כי העילה לנבצרות של ראש ממשלה היא אי-מסוגלות פיזית או נפשית בלבד. עוד נקבע כי הגורם המוסמך לקבוע נבצרות אינו עוד היועץ המשפטי לממשלה, אלא ראש הממשלה בעצמו, באישור שני שליש מחברי ועדת הכנסת, או החלטה של שלושה רבעים מהממשלה. בג"ץ קבע, בדעת רוב, כי החוק מהווה שימוש לרעה בחוק יסוד, באשר הוא מפר את דרישת הכלליות, בשל היותו תיקון פרסונלי. שופטי הרוב קבעו כי דחיית תחולת החוק לכנסת הבאה מרפאת את פגם הפרסונליות ולכן לא היה צורך לבטל את התיקון לחוק.⁵⁵

בנוסף, הכנסת אישרה את "חוק טבריה" שביטל בתיקון לחוק הרשויות המקומיות את המגבלה על חברי ועדה ממונה להתמודד בבחירות הראשונות הנערכות באותה רשות מקומית לאחר מינויים. גם עתירה נגד חוקתיות החוק התקבלה באופן הבא: בג"ץ הכיר בממד הפרסונלי הבעייתי של החוק, והכריע כי כדי לרפא את הפגם הפרסונלי, יש לפרש את התיקון כך שלא יחול על הבחירות הקרובות לרשויות המקומיות.⁵⁶

ב.4. פגיעה בתהליכי קבלת החלטות ובוועדות הכנסת

ב.4.1. קבלת החלטות באופן לא תקין בממשלה. הייעוץ המשפטי הזהיר לא פעם כי הממשלה אינה מקבלת החלטות באופן תקין. כך, שבועות ספורים לאחר אירועי ה-7 באוקטובר הייעוץ המשפטי לממשלה הדגיש כי יש לשוב ככל הניתן להליך קבלת החלטות בממשלה "בדרך המלך" – על ידי תיקוני חקיקה בכנסת ולא על-ידי התקנת תקנות שעת חירום, וכן בהצבעה בישיבת ממשלה ולא על-ידי שימוש בכלי של משאל טלפוני.⁵⁷ תגובתו

⁵⁰ דנה בלאנדר "חוות דעת: הצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית לאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ"ד (טבח 7 באוקטובר 2023), התשפ"ה–2025, 6380/25/פ" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 21.12.2025).

⁵¹ בג"ץ 4889/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (החלטה מיום 27.4.2026).

⁵² בג"ץ 4889/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (החלטה מיום 15.10.2025).

⁵³ חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 11).

⁵⁴ בג"ץ 8948/22 שיינפלד נ' הכנסת (18.1.2023).

⁵⁵ בג"ץ 2412/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (3.1.2024).

⁵⁶ בג"ץ 5119/23 התנועה לטוהר המידות נ' הכנסת (30.7.2023).

⁵⁷ מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), עו"ד ד"ר גיל לימון, אל מזכיר הממשלה, עו"ד יוסי פוקס בנושא "החלטות ממשלה במצב חירום ותקנות שעת חירום" (8.11.2023).

של מזכיר הממשלה החלה לשרטט את הקו הלעומתי שהממשלה נקטה בהמשך, שמתעלם משלטון החוק וממעמד המחייב של חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לממשלה, כאשר הוא טען כי הוא "אחראי להבטיח את תפקודה של הממשלה בהלימה למצב החרגי שבו אנו מצויים" וכי "אין זה הזמן או המקום לכול את ידי הממשלה בכבלים משפטיים מיותרים".⁵⁸

חודשים ספורים לאחר מכן (פברואר 2024) הייעוץ המשפטי לממשלה כבר הזהיר את הממשלה כי היא אינה מקבלת החלטות באופן תקין, והעלה את החשש כי דרך פעולתה מהווה ניסיון "לעקוף את דרכי העבודה התקינה של הממשלה, במטרה לקיים דיון בנושאים שלא הושלמה לגביהם הבחינה המקצועית והמשפטית הנדרשת לפי תקנון עבודת הממשלה; או חמור מכך – שהתנהלות זו נועדה כדי להביא לדיון בממשלה הצעות החלטה שלגביהן נקבעה מניעה משפטית".⁵⁹ באוגוסט 2024 היועצת המשפטית התריעה בפני ראש הממשלה כי "הגיעו הדברים לנקודת קיצון" – כאשר הממשלה נסמכת על חוות דעת משפטיות של גורמים פרטיים או של מזכיר הממשלה כבסיס להחלטות, אף ביחס לעניין משפטי בעל "השלכות כבדות משקל בתחום הבטחוני" ובעניין גיוס בני הישיבות.⁶⁰ זמן קצר לאחר מכן היא שבה והתריעה כי הקבינט המדיני-ביטחוני הפך ל"עיר מקלט לקבלת החלטות באופן בלתי תקין או לעקיפת דרכי העבודה הקבועות בתקנון הממשלה".⁶¹

גם ביחס להתקנת תקנות חירום הממשלה פעלה בניגוד לדיון ובהליך פגום, למשל כאשר היא החליטה ביולי 2025 להתקין תקנות שעת חירום באמצעות יישומון ווטסאפ ובמשאל טלפוני, חרף העובדה שהכנסת לא הייתה משותקת, ותוך בחירה בהליך פגום במיוחד של משאל יישומני וטלפוני בהול, ומבלי שהתקיים דיון רציני בעניין.⁶²

4.2. ב. קידום לא תקין של הליכי חקיקה בכנסת. מראשית כהונתה של הכנסת הנוכחית, קודמו הליכים באופן לא תקין. כך, לדוגמא, שרים בממשלה הודו כי הם אינם עושים שימוש בהצעות חוק ממשלתיות, כנדרש, שכן הם חוששים שהייעוץ המשפטי לממשלה לא יאשר הצעותיהם, ומעדיפים לקדם הצעות חוק פרטיות ולדלג על המשוכה הזאת.⁶³ ואכן, בג"ץ מתח ביקורת על השימוש שעושים חברי ממשלה בהצעות חוק פרטיות, והובהר כי "הצעות חוק פרטיות לא נועדו לשמש עבור הממשלה 'ערוץ עוקף' מהמנגנונים שחלים על הצעות חוק ממשלתיות".⁶⁴ דוגמא נוספת נעוצה בקידומו של חוק השידורים של שר התקשורת בוועדה מיוחדת, חרף עמדת היועצת המשפטית לכנסת שהיחידה המוסמכת והמתאימה להכין את החוק היא ועדת הכלכלה.⁶⁵

⁵⁸ מכתב מאת מזכיר הממשלה, עו"ד יוסי פוקס אל המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), עו"ד ד"ר גיל לימון בנושא "החלטות ממשלה במצב חירום ותקנות שעת חירום" (9.11.2023).

⁵⁹ מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), עו"ד ד"ר גיל לימון אל מזכיר הממשלה, עו"ד יוסי פוקס בנושא "אי תקינות הליכי קבלת החלטות בממשלה" (8.2.2024).

⁶⁰ מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה, גלי בהרב-מיארה לראש הממשלה, בנימין נתניהו בנושא "שיבוש תהליכי העבודה בעבודת הממשלה" (6.8.2024).

⁶¹ מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה, גלי בהרב-מיארה לראש הממשלה, בנימין נתניהו בנושא "שיבוש בתהליכי העבודה בקבינט המדיני-ביטחוני" (14.10.2024).

⁶² נדב דגן, גיא לוריא ועמיר פוקס "חוות דעת: תקנות שעת חירום (חרבות ברזל)" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 27.7.2025).

⁶³ מכתב מאת ח"כ מירב כהן אל היועצת המשפטית לכנסת, גב' שרית אפיק, בנושא "שימוש בהצעות חוק פרטיות כמנגנון עוקף הליך חקיקה ממשלתי" (19.12.2024); שוקי טאוסיג "קרעי חשף את השיטה: ניצול לרעה של הצעות החוק הפרטיות" שקוף (23.12.2024). גם השר לשיתוף פעולה אזורי תקף בעבר את היועצת המשפטית לממשלה וטען כי "כל דבר נעצר אצלה. בגללה עברנו לעבוד באמצעות הצעות חוק פרטיות" (איתמר אייכנר "נתניהו נגד היועצמ"שית: היא לעומתית לנו, מבקש מהשר לזון שיתן הצעה איך לפתור" ynet (4.11.2024).

⁶⁴ בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פס' 71 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא, השופט פוגלמן (2.1.2025).

⁶⁵ מכתב מאת היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד שגית אפיק, אל חברי ועדת הכנסת בנושא "קביעת הוועדה לדיון בהצעת חוק התקשורת (שידורים)" (30.11.2025).

בנוסף, בחודשים האחרונים גם נרשמו העברות כספים שנעשו באופן לא תקין. כך, לדוגמא, בשלהי שנת 2025, היועצת המשפטית של הכנסת פסלה הצבעות על הפניות תקציביות שאושרו בוועדת הכספים, לאחר שקבעה כי לא התקיים דיון בנושא וללא הסבר מינימלי על ההעברות שהתקיימה עליהן ההצבעה. מדובר בצעד לא שגרתי, על אף שבסופו של דבר נערכה הצבעה חוזרת וכלל ההעברות אושרו. במקרה אחר, במסגרת עתירה לבג"ץ התברר כי הועברו 400 מיליון ש"ח לחינוך החרדי ללא אישור של ועדת הכספים כנדרש. היועצת המשפטית לכנסת הבהירה כי דרך ההתנהלות אינה חוקית, וכי קיימת חומרה יתרה בכך שעובדה זו הוסתרה מחברי הכנסת ומהייעוץ המשפטי. עוד צוין כי מעתה ואילך, כל פנייה בבקשה לביצוע העברה תקציבית תהיה חייבת לכלול הבהרה מפורשת של משרד האוצר שהיא בהתאם לחוק ולא מעשה עשוי.⁶⁶ גם הדיונים על תקציב המדינה לשנת 2026 כללו מהלך להעברת כספים קואליציוניים בהיקף של 800 מיליון ש"ח למוסדות החרדים בחקיקה ראשית, בניגוד לחוות דעת משפטיות. הקואליציה עשתה זאת במהלך חריג, שבו היא העלתה הסתייגויות לתקציב (האופוזיציה תמכה בטעות בהסתייגויות), באופן אשר עוקף את הדיון במניעה המשפטית לבצע את ההעברות האלו.

לצד כל אלה, בחודשים האחרונים גם נערכו דיונים בכנסת הנוגעים לחקירות פליליות קונקרטיות, על אף שהדבר חורג מסמכותה של הכנסת. כך, הוועדה לביטחון לאומי ערכה דיון שעסק מפורשות ובאופן מפורט בקצינה במשטרה, בניגוד לעמדת היועצת המשפטית לוועדה שיש להימנע מדיון במקרה פרטני לגופו של אדם, במיוחד כשיש הליכים תלויים ועומדים בבית המשפט.⁶⁷ גם היועצת המשפטית לממשלה הבהירה כי ניהול דיונים בכנסת הנוגעים לחקירות קונקרטיות, תוך דרישה לקבל מידע ומסמכים המתייחסים להליכים פליליים המתנהלים בזמן אמת, עולה כדי שימוש לרעה בכוח הפיקוח של הכנסת.⁶⁸

ב.4.3. הפרת חובת החשאיות בהצבעה בכנסת על בחירת מבקר המדינה. ביוני 2026 הכנסת קיימה בחירות לתפקיד מבקר המדינה. בהצבעה הראשונה, ספירת הקולות העלתה כי לשופט (בדימוס) אלרון הצביעו 60 חברי כנסת, ואילו לעו"ד ראבילו הצביעו 57 חברי כנסת. מאחר שאף אחד מהמועמדים לא קיבל את קולותיהם של רוב חברי הכנסת, הודיע יו"ר הכנסת על קיומה של הצבעה נוספת, ובמהלכה נטען כי חברי כנסת מהקואליציה נדרשו לצלם את הצבעתם. ההצבעה השנייה הופסקה ונערכה מחדש, מיד לאחר שיו"ר הכנסת לא אסר על תיעוד עצמי מאחורי הפרגוד. ספירת הקולות העלתה כי עו"ד ראבילו קיבל 61 קולות, לעומת 57 שקיבל השופט (בדימוס) אלרון, ומשכך – הוא נבחר למבקר המדינה.

בג"ץ פסל את ההצבעה והורה על קיומה מחדש, לאחר שקבע כי בבחירות נפל פגם מהותי בחובת חשאיות ההצבעה המעוגנת בחוק, וכי פגם זה היה עשוי להשפיע על תוצאות הבחירות.⁶⁹ חרף החלטה זו, טרם נקבע מועד לקיום ההצבעה החוזרת, והיועצת המשפטית של הכנסת הבהירה כי יש לקיים את ההצבעה בהקדם, וכי ניתן יהיה לקיים את הבחירות גם לאחר פיזור הכנסת.⁷⁰

ב.4.4. השתלחויות במשרתי ציבור בדיוני ועדות הכנסת. ניכרת החרפה משמעותית במתקפות האישיות כלפי משרתי ציבור בכירים. דוגמא בולטת היא הדיונים בוועדת החוקה בעניין הצעת החוק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, שם חברי קואליציה מרבים להשתלח בעובדי מדינה, כמו פרקליט המדינה והמשנה ליועצת

⁶⁶ בג"ץ 88418-12-25 חדו"ש לחופש דת ושוויון נ. הכנסת - ועדת הכספים (31.12.2025). מתוך כתבה: ליאור דטל, "בג"ץ קבע שהממשלה העבירה 1.1 מיליארד שקל באופן לא חוקי, אך רוב הכסף לא יושב", דהמרקר, (25.3.2026). מידע נוסף על העברת התקציב ראו: שלומית שהינו קיסר, "סערת בג"ץ המיליארד, תקציב הרשתות וועדת הכספים – כל מה שרציתם לדעת ולא העזתם לשאול", המכון הישראלי לדמוקרטיה (8.1.2026).

⁶⁷ 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).

⁶⁸ מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה, אל היועצת המשפטית של הכנסת, עו"ד שגית אפיק, בנושא "התנהלות במסגרת דיונים בוועדות הכנסת" (24.12.2025).

⁶⁹ בג"ץ 12634-06-26 רסלר נ' הכנסת (2.7.2026).

⁷⁰ צבי זרחיה "יועמ"שית הכנסת: לקיים בהקדם בחירות חוזרות למבקר המדינה כפי שקבע בג"ץ" כלכליסט (8.7.2026).

המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ואף לאיים עליהם כי יועמדו לחקירה וכי הם יגיעו "לאותו מקום של הפצ"רית".⁷¹ היועצת המשפטית לממשלה התריעה כי התופעה "כבר הפכה לנורמה" מבלי שמי מגורמי הכנסת פועל לעצור אותה ולפעמים יושבי ראש הוועדה אף עושים שימוש בסמכויות הניהול שלהם כדי להוביל את השיח המבזה.⁷²

מוקד נוסף להשתלחויות הוא היועצים המשפטיים לוועדות הכנסת. כך, במסגרת הדיונים בהצעת החוק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, כאשר יו"ר הוועדה, ח"כ רוטמן, לחש באוזנו של היועץ המשפטי לוועדה, עו"ד ד"ר גור בליי, האחרון השיב לו: "אתה לא תאיים עליי". בוועדת הכספים, יו"ר הוועדה, ח"כ מילביצקי (הליכוד), לא אפשר ליועצת המשפטית של הוועדה להשלים את עמדתה, ואף הטיח בה: "וואלה אתם באמת בושה אחת גדולה, ייעוץ משפטי עאלק".

התנהלות זו משקפת ניסיון חמור במיוחד להלך אימים על הדרג המקצועי בשירות המדינה ולהרתיעו ממילוי תפקידו באופן עצמאי, לעתים אף אגב איום בהעמדתו לדין.

לסיכום, המהלכים שתוארו בפרק זה מלמדים על ערעור מתמשך של עקרון שלטון החוק ושל כפיפות רשויות השלטון לדין. גם בפרק זה בולט כי הפגיעה לא התמקדה בצעד אחד; היא מתבטאת בהחלשת מעמדו של מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה, בפגיעה בשומרי סף נוספים, בקידום חקיקה פרסונלית, ובשיבוש כללי קבלת ההחלטות בממשלה ובכנסת. מכלול מהלכים זה מבטא תפיסה שלפיה הדין ומנגנוני הביקורת אינם מהווים מסגרת מחייבת להפעלת סמכות השלטון, אלא מגבלה שניתן לעקוף או לשנות בהתאם לצרכים פוליטיים. בכך נשחקים בהדרגה עקרונות היסוד של שלטון החוק, ובראשם כפיפות השלטון לדין, כלליות החוק, עצמאות שומרי הסף ותקינות ההליך השלטוני.

⁷¹ דקלה אהרן שפרן "סעדה הטיח באיסמן: יש נגד 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).

⁷² מכתב מאת היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה, אל היועצת המשפטית של הכנסת, עו"ד שגית אפיק, בנושא "התנהלות במסגרת דיונים בוועדות הכנסת" (24.12.2025).

זירה שלישית : פגיעה בעצמאות משטרת ישראל

הפגיעה בעצמאות משטרת ישראל החלה כבר עם השבעת הכנסת ה-25 והלכה והקצינה במהירות תחת השר לביטחון לאומי, עד כדי כך ששורה של בכירים במערכת אכיפת החוק הזהירו כי השר חותר תחת תפיסת עצמאותה של המשטרה ופוגע באפשרות להבטיח כי היא תפעל מתוך נאמנות לציבור, ולא לדרג הפוליטי, כמתחייב במשטר דמוקרטי.⁷³ אחרים אף התריעו כי המשטרה נגועה בפוליטיזציה ובהתיישרות לפי ציפיות השר.⁷⁴

הפגיעה במשטרה ניכרת בשלושה ממדים שלובים : במישור הנורמטיבי – דרך תיקון פקודת המשטרה שהרחיבה את סמכויות השר וכרסמה באוטונומיה המקצועית של הארגון ; במישור המנהלי, דרך התערבות אופרטיבית של השר במינויים, בחקירות ובמדיניות בשטח ; ובמישור האזרחי, באמצעות הצרת חופש המחאה.

ג.1. תיקון לפקודת המשטרה שמרחיב את סמכויות השר לביטחון לאומי בעבודת המשטרה

בשלהי 2022 ועוד לפני השבעת הממשלה, בתום הליך חקיקה חפוז תוקן תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה. התיקון עיגן הוראות שנוסחו ע"י ח"כ בן גביר וצוותו, שהרחיבו את מידת השפעת השר לביטחון לאומי על המשטרה. בין היתר, התיקון קבע כי המשטרה נתונה למרות הממשלה וכי השר לביטחון לאומי ממונה על המשטרה מטעם הממשלה ; השר מוסמך לקבוע את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים להפעלתה ; וכן אפשר לשר לקבוע מדיניות בתחום החקירות.

בראשית ינואר 2025 הרכב מורחב של שופטי בית המשפט העליון החליט שלא לפסול בכללותו את התיקון לפקודה, אלא הכריז בדעת רוב על בטלות הסעיף העוסק במעורבות השר בחקירות, משום שהסעיף פוגע פגיעה בלתי מידתית בזכויות החוקתיות של חשודים. עוד הובהר כי בעוד שהשר מוסמך להתוות למשטרת ישראל מדיניות כללית ועקרונית, אסור לו להתערב בעבודה האופרטיבית של המשטרה.⁷⁵

ג.2. התערבות הולכת ומעמיקה של השר לביטחון לאומי בעבודת המשטרה

כהונתו של ח"כ בן גביר כשר לביטחון לאומי התאפיינה במעורבות חסרת תקדים שלו בעבודת המשטרה. כבר מראשית הכהונה עלו טענות תכופות למעורבות הולכת ומעמיקה שלו בעבודת המשטרה, בניגוד להחלטה מפורשת של בג"ץ שקבעה כי "על השר להימנע ממתן הוראות אופרטיביות למשטרה, בין במישור ובין בעקיפין".⁷⁶ כך, לדוגמא, בראשית 2024 השר הגיע למשרדי מח"ש כדי לתמוך בשוטר שירה למוות בילד בן 12 במחנה הפליטים שועפאט, ואף הביע ביקורת פומבית על החלטת מח"ש לחקור את השוטר. היועצת המשפטית לממשלה הבהירה כי המהלך הזה "פוגע קשה בשלטון החוק ומהווה פוליטיזציה של מערכות אכיפת החוק".⁷⁷

⁷³ 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).

⁷⁴ ליטל פלר ומרדכי קרמניצר "דמוקרטיה במשבר : משטרת ישראל תחת השר לביטחון לאומי, איתמר בן גביר" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, נובמבר 2024).

⁷⁵ בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (2.1.2025) ; ערן שמיר-בורר, יעל ליטמנובץ ומירית לביא "פסיקת בג"ץ בעניין תיקון פקודת המשטרה ("חוק בן גביר")" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2.1.2025).

⁷⁶ בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (החלטה מיום 19.3.2023).

⁷⁷ אביעד גליקמן וברוך קרא "היועמ"שית נגד בן גביר : התערבות בחקירת מח"ש מפרה את החוק" חדשות 13 (13.3.2024).

בהמשך דווח כי הוא פנה ישירות למפכ"ל המשטרה בדרישה לשנות את אופן הקצאת כוחות המשטרה,⁷⁸ ואף כי הוא שוחח ישירות עם מפקדים בארגון בעניינים אופרטיביים.⁷⁹

במקביל, דווח כי התערבותו של השר בעבודת המשטרה מובילה את הארגון להימנע מביצוע עבודתו במקרים שאינם עולים בקנה אחד עם עמדת השר. לדוגמה, דווח כי מזכירו הביטחוני של השר הנחה קציני משטרה להכיל את ההתפרעויות בבסיס בית ליד שאירעו ביולי 2024.⁸⁰ במקרה אחר פורסם כי היחידה הארצית לחקירות הונאה מעכבת את החקירה נגד אנשי לשכתו של השר בן גביר בחשד שחילקו כלי נשק בניגוד לדין, בשל חשש שהחקירה תעלה חשדות פליליים נגד השר עצמו. לדברי מקורות במשטרה, יש חשש שביורר חשדות נגד השר בן גביר יביא לפגיעה בחוקרי היחידה ובמפקדיהם.⁸¹

לאחר הגשת עתירות נגד המשך כהונת השר לביטחון לאומי, גובש באפריל 2025 מתווה עקרונות בין היועצת המשפטית לממשלה לבין השר לביטחון לאומי שנועד להגביל את מעורבות השר בעבודה האופרטיבית של המשטרה והליכי המינויים בארגון.⁸² זמן קצר לאחר גיבוש ההסכם, היועצת המשפטית לממשלה הזהירה כי השר כבר חרג ממנו, וכי הוא אף ממשיך להתנהל כמעין "מפכ"ל על", בניגוד גמור לפסיקת בג"ץ.⁸³

החריגות שעליהן הצביעה נחלקות לשלושה מישורים עיקריים: ראשית, השר מוסיף להתייחס באופן תדיר ופומבי לחקירות קונקרטיות, כאשר הדבר תואם את האינטרס והעמדה הפוליטית של השר, ובדרך שיש בה כדי להעביר מסר לגורמי אכיפת החוק בדבר ההתנהלות "הרצויה".⁸⁴ בכלל זה, סביב פרשת הפצ"רית, דווח כי השר דרש מהמפכ"ל להעביר את חומרי החקירה לנציב תלונות הציבור על שופטים, שמונה ע"י שר המשפטים לנהל את החקירה, וזאת בעת שעתירה בנושא הייתה תלויה ועומדת בפני בג"ץ.

שנית, השר ממשיך להתערב במינויים במשטרה. דוגמא בולטת מהעת האחרונה היא סירובו חסר התקדים של השר 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".⁸⁵ בנוסף, במשך מספר חודשים השר סירב לאשר את מינויו של הזוכה במכרז לתפקיד הממונה על החסיונות במטה הארצי, במטרה להעביר לידיה 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.

דוגמא שלישית מהווה שיא נוסף בהתערבות השר בעבודת המשטרה, ועיקרה בהתערבות בתחום ההפגנות. השר פרסם "מסמך מדיניות" בנושא הפגנות, אשר מגביל את מרחב שיקול הדעת העצמאי של המשטרה בנוגע למיקום ותוכן ההפגנה, תחומים הנוגעים לליבת מימוש חופש הביטוי. המסמך מציב רף נמוך במיוחד ("ייסוד סביר לחשד") לפגיעה בחופש הביטוי, ועלול להביא לצנזורה פסולה ולהפעלת כוח בלתי מידתי. המסמך עומד בניגוד

⁷⁸ בר פלג, יהושע (גיוש) בריינר ויהונתן ליס, "למה השוטרים שלי פה? בן גביר זעם המפכ"ל בשל הקצאת יחידות מיוחדות לאבטחת שיירות הסינוע לעזה" **הארץ** (19.5.2024).

⁷⁹ משה שטיינמץ, "המהומות במירון: בן גביר צלצל למפקד מג"ב ללא עדכון או אישור המפכ"ל, שפנה ליועמ"שית" **כאן** (26.5.2024).

⁸⁰ יהושע (גיוש) בריינר ובר פלג, "מזכירו של בן גביר הנחה קצינים במשטרה שלא להפעיל כוח בזמן ההתפרעויות בבית ליד" **הארץ** (8.9.2024).

⁸¹ יהושע (גיוש) בריינר, "בכירים במשטרה: ביאח"ה מעכבים את חקירת חלוקת הנשק מחשש שתוביל לחשדות נגד בן גביר" **הארץ** (27.5.2024).

⁸² סוזי נבות ומירית לביא, "מתווה היועמ"שית-בן גביר הוא פתרון 'אמצעי' יצירתי" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 13.5.2025).

⁸³ 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).

⁸⁴ 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, לעיל ה"ש 83.

⁸⁵ יהושע (גיוש) בריינר, "המפכ"ל: סירוב בן גביר לקדם קצינה שהעידה במשפט נתניהו עלול להלך אימים על חוקרי שחיתות" **הארץ** (11.11.2025).

למתווה העקרונות ופורסם ללא היוועצות מהותית עם מפכ"ל המשטרה או עם הייעוץ המשפטי לממשלה. בהמשך אף דווח כי השר נועד עם מפכ"ל המשטרה בעניין יישום מסמך המדיניות, וזאת לאחר שהיועצת המשפטית לממשלה קבעה שהוא חסר תוקף.

באפריל 2026 בג"ץ דן בשורת עתירות הקוראות לראש הממשלה להעביר את השר לביטחון לאומי מתפקידו, בשל מעורבותו של השר בעבודת המשטרה. לאחר הדיון בעתירה, ניתן תוקף של החלטה למתווה העקרונות המוסכם, ונקבע כי הצדדים יהיו רשאים להביא בפני בג"ץ טענות לעניין הפרת המתווה. כן נקבע במפורש כי קידום מינויים לתפקידים בכירים במשטרה יעשה רק בהמלצת סגל הפיקוד הבכיר במשטרה, תוך מתן הודעה מראש ליועצת המשפטית לממשלה, שתהא רשאית לחוות דעתה לגבי המינוי, וכי השר לביטחון לאומי לא יתבטא בעניין הפעלת כוח משטרתי כלפי אזרחים, לרבות ביחס לחקירות מתנהלות.⁸⁶

ג.3. חוק לפוליטיזציה של המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש)

ביוני 2026 הכנסת אישרה סופית את החוק לשינוי מעמד מח"ש. לפי החוק שאושר, מח"ש תוצא מפרקליטות המדינה ושר המשפטים יקים אותה כיחידה נפרדת במשרד המשפטים. מנהל המחלקה יתמנה באמצעות ועדה שרוב חבריה ממונים בזיקה פוליטית וכן ניתן להדיחו באותו האופן. בנוסף, החוק העניק סמכויות תביעה עצמאיות לתובעי מח"ש, שאינן כפופות ליועץ המשפטי לממשלה.⁸⁷ אף שנוסח החוק הסופי רוכך בהשוואה לגרסאותיו הראשוניות, הוא נותר בעייתו, שכן ניתוקה של מח"ש מפרקליטות המדינה והכפפת הליכי המינוי וההדחה של העומד בראשה להשפעה פוליטית, עדיין מייצרים חשש מפני הטייה ופגיעה בעצמאותה. במהלך נדיר, פרקליט המדינה העביר את עמדתו בכתב לוועדה והבהיר כי "קיים חשש שהצעת החוק תפגע במח"ש, [...] בשוויון בפני החוק וביכולת האפקטיבית לנהל חקירות מורכבות ורגישות".⁸⁸

ג.4. הגבלת חופש המחאה ואלימות משטרתית גוברת

תפקידה של המשטרה הוא לאפשר לקיים את הסדר הציבורי, מתוך שמירה על זכויות בסיסיות, ובהן חופש הביטוי וההפגנה. בפועל, המשטרה צמצמה את הזכות להפגין במהלך כהונתה של הממשלה הנוכחית, ונרשמו מקרים רבים של שימוש עודף בכוחה של המשטרה נגד המפגינים, בדגש על מעצרים ללא עילה ועל ניסיון להשתיק מסרים פוליטיים. כך, לדוגמא, במרץ 2023, במסגרת הפגנות נגד "הרפורמה המשפטית", הושלכו שלושה רימוני הלם לעבר מפגינים שלא הפגינו אלימות כלפי שוטרים. לאחר פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" המגמות הסלימו. כך, מיד לאחר פרוץ המלחמה, הבהיר מפכ"ל המשטרה דאז, שבתאי, באמירה חסרת תקדים, כי הוא לא יאפשר הפגנות הזדהות עם תושבי הרצועה, וכי "מי שרוצה להיות אזרח ישראל, אהלן וסהלן, מי שרוצה להזדהות עם עזה, מוזמן. אני אעלה אותו לאוטובוסים שמפנים לשם עכשיו".⁸⁹ ואכן, הממשלה לא אישרה במקרים שונים הפגנות או פיזרה אותן בכוח, גם כאשר על פניו לא הייתה לכך הצדקה חוקית; היא הפעילה אלימות קשה כלפי מפגינים – גם נגד בני משפחות חטופים ונגד חברי כנסת ועיתונאים, מתוך שימוש שעל פניו חורג מהנהלים לפיזור הפגנות וללא בסיס חוקי; היא החרימה שלטים בעלי אופי פוליטי בהפגנות,⁹⁰ למרות הנחיית היועץ המשפטי למשטרה ש"יש לאפשר למוחים להניף שלטים עם מסרים פוליטיים, גם כאשר

⁸⁶ בג"ץ 9037-08-24 **הכהן נ' ראש הממשלה**.

⁸⁷ חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 45), התשפ"ו-2026; גיא לוריא, יעל ליטמנוביץ ועמיר פוקס **"חוות דעת: הצעת החוק לשינוי מעמד מח"ש"** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 24.5.2026).

⁸⁸ מכתב מאת פרקליט המדינה, עו"ד עמית איסמן, אל יו"ר הוועדה המשותפת של ועדת החוק, חוק ומשפט והוועדה לביטחון לאומי, ח"כ שמחה רוטמן, בנושא **"הצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 44) (המחלקה לחקירות שוטרים), התשפ"ו-2026"** (24.2.2026).

⁸⁹ רן שמעוני, דיאא חאג'י יחיא ועדי חשמונאי **"המפכ"ל: מי שרוצה להזדהות עם עזה – אני אעלה אותו לאוטובוסים לשם"** **הארץ** (18.10.2023).

⁹⁰ ראו, לדוגמא, רפי גמיש **"החרמת שלט 'סליחה הירש' ודחיפות בני משפחה של נרצחים – צפו ב'מופע' של המשטרה והעירייה"** **כל העיר – ירושלים** (9.9.2024).

מדובר במסרים ביקורתיים ואף מתריסים,⁹¹ וחרף קביעות שיפוטיות לפיהן המשטרה אינה רשאית להחרים שלטים בעלי מסרים פוליטיים, אף כאשר מדובר במסרים ביקורתיים או מתריסים;⁹² ואף הקלה את הנוהל לשימוש ברימוני הלם בהפגנות, כך ששוטר לא יחויב להטיל רימון הלם במרחק של מטר אחד ממפגינים, אלא הוא יפעל כך רק "במידת האפשר".⁹³ בעת האחרונה דווח גם על מספר מקרים שבהם מפגינות נדרשו להתפשט לאחר מעצרן ובוצע בהן חיפוש גופני בעירום.⁹⁴ 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.

לסיכום, המהלכים שתוארו בפרק זה מלמדים על פגיעה מתמשכת בעצמאותה המקצועית של משטרת ישראל ועל הגברת השפעתו של הדרג הפוליטי על פעילותה. הפגיעה התבטאה בשינוי המסגרת הנורמטיבית המסדירה את יחסי השר והמשטרה, בהתערבות הולכת וגוברת בעבודת המשטרה ובמינויים בה, בפוליטיזציה של מוסדות אכיפת החוק ובצמצום חופש המחאה. הצטברותם של צעדים אלה מערערת את יכולתה של המשטרה לפעול באופן עצמאי, מקצועי ושוויוני, כנדרש במשטר דמוקרטי.

⁹¹ ראו בג"ץ 3139/24 נוי נ' מפכ"ל המשטרה (25.8.2024).

⁹² משטרת ישראל, הנחיות יועמ"ש, הנפת דגלים ושלטים במחאות (28.5.2024).

⁹³ משה שטיינמן, "אחרי האישום שהוגש כלפי רפ"ק מאיר סוויסה, המשטרה הקלה את נהלי השימוש ברימוני הלם" כאן (24.11.2024).

⁹⁴ ניצן כספי שילוני "אלימות מגדרית בהפגנות" (זולת – לשוויון וזכויות אדם, 27.11.2025); בר פלג "שלוש מפגינות שנעצרו בתל אביב נדרשו להוריד בגדים בשל חיפוש על גופן בתחנת המשטרה" הארץ (15.8.2025).

זירה רביעית: פוליטיזציה של השירות הציבורי

השירות הציבורי בישראל נתון תחת לחצים פוליטיים הולכים וגוברים, שהגיעו לשיא תחת ממשלה זו, באמצעות שילוב של שיתוק ופוליטיזציה. מגמה זו מתבצעת בשלושה צירים מרכזיים: ראשית, בעיכוב ובאי-איוש של משרות מפתח מקצועיות לצד שימוש נרחב במינויים זמניים התלויים בדרג הפוליטי; שנית, בדחיקה בוטה של נשים מעמדות הנהגה בכירות, תוך הפרת חובת הייצוג ההולם ופסיקת בג"ץ בנושא; ושלישית, בקידום מהלכי חקיקה להחלשת רשות החברות הממשלתיות.

ד.1. שימוש רחב היקף במינויים זמניים, כולל בדרג השרים, באופן שמשפיע על טיב השירות הציבורי

לאורך כל תקופת כהונתה עשתה הממשלה שימוש נרחב במינוי ממלאי מקום לתפקידים בכירים בשירות הציבורי. ראשית, ואף ששרים אינם חלק מהשירות הציבורי המקצועי, אי-יציבות בדרג המיניסטרטלי משפיעה על יכולת התפקוד של הדרג המקצועי הכפוף לו. לאורך חודשים ארוכים עשתה הממשלה שימוש נרחב במינוי ממלאי מקום זמניים לתפקידי שרים. לדוגמה, לאחר פרישת ש"ס מן הממשלה מונה שר המשפטים לממלא מקום בארבעה משרדי ממשלה נוספים – ובכך הפך לשר החולש על חמישה משרדי ממשלה. במקביל, שר התיירות מונה לממלא מקום בשלושה משרדי ממשלה נוספים וחלש על ארבעה משרדים במקביל. עם פקיעת תוקפם של המינויים הזמניים נותרו משרדי הממשלה – הבריאות, הפנים, הרווחה, העבודה, ירושלים והדתות – ללא שר לתקופה של חודש. רק אז מונו שוב אותם שרים לתפקידים נוספים: שר המשפטים קיבל לידיו גם את המשרד לשירותי דת, משרד העבודה והמשרד לענייני ירושלים, ושר התיירות מונה גם לשר הבריאות ושר הרווחה.⁹⁵ כהונה מקבילה במספר רב של משרדים, בוודאי במשרדים גדולים ומערכתיים, פוגעת באינטרס הציבורי ובאיכות השירות הציבורי.⁹⁶

ד.2. שורה ארוכה של תפקידי מפתח נותרו לא מאוישים

לכל אורך כהונת הממשלה נרשמו חילופי תפקידים רבים בשירות הציבורי, ובנוסף תפקידי מפתח נותרו לא מאוישים או שהם אוישו בממלאי מקום. תקופה ארוכה גם לא אוישה משרת נציב שירות המדינה, וכן עד היום מספר חברות ממשלתיות פועלות ללא יו"ר או מנכ"ל קבועים, ובהן רכבת ישראל, שפועלת ללא יו"ר וללא מנכ"ל. נוסף על כך, המוסד לביטוח לאומי ממשיך לפעול ללא מנכ"ל קבוע מזה שלוש שנים.⁹⁷ גם משרדי ממשלה רבים נותרו לאורך כהונת הממשלה הנוכחית ללא משרתי ציבור בכירים.⁹⁸

ד.3. אי-מינוי נשים לתפקידים בכירים בשירות הציבורי

בפסק דין תקדימי מחודש פברואר 2025, בג"ץ קבע כי הממשלה הפרה את חובתה החוקית לייצוג הולם של נשים בתפקידים בכירים בשירות הציבורי, והורה לה לגבש, תוך 6 חודשים, הנחיות ליישום עקרון הייצוג ההולם במינוי מנכ"לים למשרדי ממשלה ולמשרות נוספות הפטורות ממכרז.⁹⁹

על אף הוראות פסק הדין, מאז פרסומו מונתה רק אישה אחת לתפקיד מנכ"לית במשרד ממשלתי במינוי קבוע, לעומת תשעה מנכ"לים גברים שמונו בתקופה זו. ואכן, מחקרים מראים כי גם על רקע תת-הייצוג הקיצוני של

⁹⁵ נעה שפיגל "ליון מונה לשר הדתות, העבודה וירושלים; חיים כץ מונה לשר הבריאות והרווחה" **הארץ** (24.11.2025).

⁹⁶ סוזי נבות ומורן קנדלשטיין היינה "שויון בנטל, מישהו? כשלוש אחד יש חמישה תיקים – הדאגה לאזור נשארת מאחור" **וואלה** (14.9.2025).

⁹⁷ גד ליאור "השדרה הניהולית הבכירה במגזר הציבורי לא מאוישת – והממשלה מרוצה" **ynet** (30.10.2025).

⁹⁸ ראו לדוגמה: סיון חילאי "גוללייטינג ובדיקת נאמנות: מאות עובדים עזבו את משרד התחבורה תוך שלוש שנים" **Ynet** (8.7.2026).

⁹⁹ בג"ץ 1363/23 **שדולת הנשים בישראל נ' הממשלה** (24.2.2025).

נשים בתפקידי מנכ"ל במשרד הממשלה בעשורים האחרונים, הממשלה הנוכחית הביאה את המצב לשפל של שני עשורים לפחות.¹⁰⁰

בשלהי 2025 נציב שירות המדינה פרסם נוהל מעודכן לעבודת ועדת המינויים לאיוש משרות בשירות המדינה. בין היתר נקבע כי בהיעדר ייצוג הולם של נשים בתפקידי ניהול בכירים, כל שר או מנכ"ל שמבקשים להציע מינוי, חייבים לשקוד על איתור מועמדות נשים לתפקיד, כולל פנייה אקטיבית לנשים העומדות בתנאי הסף ושיש סיכוי סביר שתיענינה להצעה. אם המועמד לתפקיד הוא גבר, יש לצרף לטופס הגשת המועמדות את פרטיהן וקורות חייהן של לפחות שתי נשים שרואינן לתפקיד, ולנמק מדוע המועמד הגברי נבחר בהתייחס גם לסוגיית הייצוג ההולם.¹⁰¹

ד.4. מהלכים לפוליטיזציה של החברות הממשלתיות

הכנסת קידמה מספר הצעות חקיקה שיובילו לפוליטיזציה בחברות הממשלתיות, ובהן: הצעת חוק המבקשת לשנות את מנגנון מינוי הדירקטורים בחברות ממשלתיות, כך שבמקום בחירתם מתוך "נבחרת הדירקטורים", המינויים יתבצעו ישירות על ידי השרים;¹⁰² וכן הצעה המבקשת לבטל את ההגבלה הקיימת כיום בחוק על מינוי מועמד בעל זיקה פוליטית לאחד משרי הממשלה למשרה של דירקטור בחרה ממשלתית, אלא אם כן הוא בעל כישורים מיוחדים בתחום עיסוקה של החברה. הסרת מגבלת הזיקה הפוליטית צפויה לאפשר מינויים של מקורבים פוליטיים לתפקידי מפתח בחברות הממשלתיות במקום מינויים של בעלי כישורים מתאימים.¹⁰³ שתי ההצעות נמצאות בהכנה לקריאה ראשונה.

עוד לפני קידום הצעות החוק, השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות, דוד אמסלם, פעל להחליש את הרשות. כך, ביולי 2023 הוא הודיע למנהלת הרשות על "ניתוק היחסים" ביניהם, ודרש ממנה לא לפנות אליו עוד. הוא אף פנה לנציב שירות המדינה בדרישה להדיח את מנהלת הרשות מתפקידה.¹⁰⁴ בשלהי 2023 מנהלת הרשות הודיעה על התפטרותה וציינה במכתב התפטרותה כי "על פי תפיסת עולמו המוצהרת של אמסלם, החברות הממשלתיות אינן משאב ציבורי אלא 'מאגר ג'ובים' שאמור לשמש אותו לצבירת כוח ומעמד פוליטי" וכי הופעלו עליה "לחצים אדירים לתוך במינוי פעילים פוליטיים ומקורבים לתפקידי מפתח בחברות הממשלתיות, ולאפשר הדחות במסגרת, חיסול חשבונות פוליטיים".¹⁰⁵

לסיכום, המהלכים שתוארו בפרק זה מלמדים על מגמה מתמשכת של פוליטיזציה והחלשה של השירות הציבורי. השילוב בין אי-איוש תפקידי מפתח, הרחבת השימוש במינויים זמניים, פגיעה בייצוג ההולם של נשים וקידום מהלכים להחלשת מנגנוני המינויים המקצועיים, עלול לפגוע בעצמאותו, במקצועיותו ובתפקודו התקין של השירות הציבורי.

¹⁰⁰ אסף שפירא, דפנה אבירם-ניצן, עילי גבאי ונסרין אבו עסלה "ניתוח מגדרי של מנכ"לים במשרדי הממשלה, 2003-2025" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2.7.2025).

¹⁰¹ הנחיה מס' 1.3 של נציב שירות המדינה, נוהל עבודת ועדת המינויים (25.12.2025).

¹⁰² הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון – הרחבת הייצוג והגיוון בחברות הממשלתיות), התשפ"ה-2025.

¹⁰³ הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון – כשירות מיוחדת), התשפ"ג-2023, פ/565/25.

¹⁰⁴ להרחבה ראו: אסף שפירא ועדנה הראל פושר "השר אמסלם מול רשות החברות הממשלתיות: לא ממלכתיות ולא משילות" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 23.7.2023).

¹⁰⁵ מכתב מאת מיכל רוזנבוים, מנהלת רשות החברות הממשלתיות, אל ח"כ בנימין נתניהו, ראש ממשלת ישראל, בעניין "סיום כהונתו כמנהלת רשות החברות הממשלתיות" (30.12.2023).

זירה חמישית : פגיעה בתקשורת החופשית

התקשורת החופשית סומנה לאורך כהונת הממשלה כחזית מרכזית, תוך ניסיון להעצים את התקשורת המקורבת לשלטון ולנטרל מוקדי ביקורת ציבוריים. מדובר בשילוב של רפורמות מבניות עם מהלכי השתקה נקודתיים – החל מקידום רפורמת השידורים, דרך מהלכים מתמשכים להחלשה, הפרטה ופוליטיזציה של השידור הציבורי (תאגיד השידור וגל"צ), ועד למתן הטבות רגולטוריות לגופים המקורבים לשלטון, לצד חקיקה לסגירת כלי תקשורת ועלייה מדאיגה בהסתה ובאיומים כלפי עיתונאים ומערכות חדשות.

ה.1. חקיקת חוק השידורים שקידם שר התקשורת

ועדה מיוחדת בראשות ח"כ דיסטל-אטבריאן (הליכוד) דנה ברפורמת עומק בשוק השידורים בישראל שעתידה לשנות אותו מהיסוד: עקרונית, מבנית ורגולטורית.¹⁰⁶ הצעת החוק קודמה תוך כשלים הליכיים כבדי משקל. כך, למשל, בוועדה מיוחדת חרף עמדת היועצת המשפטית לכנסת שהיחידה המוסמכת והמתאימה להכין את החוק היא ועדת הכלכלה. גם רשות האסדרה, האמונה על בדיקת חקיקה רגולטורית, סברה כי בהליך העבודה על תזכיר החוק נפלו פגמים. בנוסף, ההליך בוועדה המיוחדת התנהל בחופזה, ולקראת סיום עבודת החקיקה פוצלה הצעת החוק ללא התייעצות או עבודה מקדימה של הייעוץ המשפטי לכנסת או הייעוץ המשפטי לממשלה.

גם לגופו של עניין, החוק כולל הסדרים בעייתיים, ובראשם ביטול החובה להפעיל חברת חדשות נפרדת מגופי השידור, וזאת לנוכח הגדרתם מחדש של כל ערוצי השידור כ"בעלי רישיון זעיר".¹⁰⁷ בנוסף, הוחלט על הקמת רגולטור חדש שחברי המועצה שלו ייבחרו על ידי ועדת איתור בראשות מנכ"ל משרד התקשורת, כך שבדומה למצב הקיים כיום – השליטה במינויים למועצה תמשיך להיות פוליטית. לבסוף, אופן ניהולו של הליך החקיקה יצר גם כאוס רגולטורי; הרשות החדשה אמנם עתידה להחליף את הרגולטורים הקיימים, אך לא בנוגע למכלול סמכויותיהם וימשיכו לפעול במקביל גם רגולטורים קיימים.

בג"ץ ציין כי "העתירות מעלות טענות כבדות משקל הן בעניין הליך חקיקתו של [החוק] והן בעניין חלק מההסדרים שנקבעו בחוק התקשורת או בוטלו מכוחו". כן ניתן צו ארעי לגבי הוראות החוק שתחולתן מיום הפרסום.¹⁰⁸

ה.2. מהלכים להחלשת תאגיד השידור הציבורי

כהונת הממשלה הנוכחית התאפיינה במתקפה על תאגיד השידור הציבורי. כך, הצעת חוק המבקשת לערוך שימוע פומבי שנתי ליושב ראש מועצת תאגיד השידור הציבורי בוועדת הכלכלה של הכנסת הונחה על שולחן הכנסת לקריאה השנייה והשלישית.¹⁰⁹ ביוני 2025 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.¹¹⁰ עם זאת, המהלך טרם קודם.

בנוסף, נרשם ניסיון להשתלט על מועצת תאגיד השידור הישראלי בשתי דרכים. הצעת חוק שמציעה לבטל את מנגנון ועדת האיתור למינוי חברי מועצת תאגיד השידור הישראלי, ולהכפיף את המינויים לשר התקשורת ולממשלה מצויה בהכנה לקריאה הראשונה.¹¹¹ משמעות ההצעה היא השתלטות פוליטית על השידור הציבורי

¹⁰⁶ הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025.

¹⁰⁷ תהילה שוורץ אלטשולר, אלעד מן וזוהר גופן "חוות דעת: הצעת חוק התקשורת (חוק השידורים)" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 8.2.2026).

¹⁰⁸ בג"ץ 49860-07-26 רייטן מרום נ' הכנסת (החלטה מיום 19.7.2026).

¹⁰⁹ הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון מס' 10 והוראת שעה), התשפ"ה-2025 (3776/25/פ).

¹¹⁰ הצעת חוק לשינוי מתכונת השידור הציבורי ולהסדרת שידורי רדיו ארציים (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2025 (5585/25/פ).

¹¹¹ הצעת חוק השידור הציבורי הישראלי (תיקון – דרך מינוי מועצת תאגיד השידור הישראלי), התשפ"ה-2025, 5389/25/פ.

בישראל.¹¹² שנית, קיים משבר מתמשך ביחס להרכב מועצת תאגיד השידור הישראלי, שתפקידה לפקח על פעילות התאגיד. המועצה פועלת כיום ללא קוורום, אף שבג"ץ האריך זמנית את כהונת חלק מחבריה, בשל סירוב השר למנות חברים נוספים שאותם בוחרת 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.¹¹³

ה.3. התערבות ברגולציה של התקשורת המסחרית בישראל

הכנסת שבה ואישרה הוראת שעה הקובעת כי גם גופי שידור שהם בעלי רישיון זעיר (ובראשם ערוץ 14) יחויבו להפיץ את שידוריהם במערך "עידן פלוס", וכי הערוצים המסחריים יהיו פטורים מתשלום על הפצת השידורים במערך, והתשלום יושת על תאגיד השידור הישראלי, הכנסת ואוצר המדינה. נוסף על כך, ניתן פטור לבעלי רישיון זעיר מהחובה למסור בחינם את השידור החי לפלטפורמות שידור מקוונות.¹¹⁴ כן הוארך תוקף ההטבות שניתנות לבעלי רישיון זעיר, כמו ערוץ 14.¹¹⁵

לצד זאת, במרץ 2026 הממשלה אישרה הרכב חדש למועצת הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, שהיא רגולטור התקשורת המסחרית בישראל. המינוי של חלק מחבריה הוא בעייתי, אם בשל התבטאויות עבר חריפות כנגד חלק מגופי השידור שהמועצה מפקחת עליהם, או בשל ניגודי עניינים המחייבים צינון. עתירה הוגשה כנגד חלק מהמינויים, ובג"ץ קבע כי עד שלא תתקבל הכרעה לגבי חוקיות המינויים, תמשיך לכהן המועצה הקודמת. חלק מחברי המועצה התפטרו, והסתבר, על פי צו הביניים שניתן על ידי בג"ץ, שיש חשש כי הם עשו זאת בלחץ שר התקשורת או מי מטעמו. על כן, בג"ץ פסק כי מועצת הרשות השנייה תמשיך לכהן גם לאחר התפטרות חלק מחבריה, עד להכרעה בעתירה.

או אז הממשלה קבעה כי היא אינה מכירה בצו, אף על פי שהוא כלל אינו מופנה אליה, אלא למועצת הרשות השנייה. ברקע, יודגש כי בפני המועצה ניצבות בימים אלה שתי החלטות חשובות: האחת היא אישור עסקת מכירת ערוץ 13 לקבוצת משקיעים בראשות איש ההייטק, אסף רפפורט; והשנייה, בחינה האם ערוץ 14 עדיין צריך להיחשב "ערוץ זעיר" הפטור מכל חובות ההשקעה, או שהוא כבר צריך להיחשב כערוץ רגיל בשל העלייה בצפייה בו.¹¹⁶

ה.4. מהלכים לסגירת כלי תקשורת וכלי תקשורת זרים

ה.4.1. סגירת גלי צה"ל. הממשלה החליטה על סגירת גלי צה"ל, אף על פי שלפי הדין הקיים, סמכויות שר הביטחון ביחס לגלי צה"ל מוגבלות לתוכניות צבאיות בלבד, בעוד ששידורי החדשות והאקטואליה מצויים באחריות תאגיד השידור הציבורי. סגירת התחנה מהווה פגיעה חמורה בחופש הביטוי, ומוחקת למעשה חצי מהשידור הציבורי החדשותי ברדיו. לפיכך, הסגירה מחייבת חקיקה ראשית.¹¹⁷ גם הייעוץ המשפטי לממשלה הבהיר כי במקרה זה נדרשת חקיקה ראשית לצורך סגירת התחנה. אמנם חוות דעת משנת 2022 שאומצה ע"י היועץ המשפטי לממשלה דאז, מנדלבלט, אפשרה להורות על סגירת התחנה גם שלא בחקיקה ראשית, אולם זאת בכפוף לתנאי של קיומו של שידור ציבורי "מתפקד וציבי". כפי שהבהיר היועץ המשפטי לממשלה כיום, השידור הציבורי בישראל אינו עומד בתנאי זה, אלא הוא "מוחלש, מאוים, משותק מבחינה מוסדית ועתידי לטו"

¹¹² תהילה שוורץ אלטשולר, יעל מיטלמן ואלעד מן "חוות דעת: הצעת החוק לשינוי דרך מינוי מועצת התאגיד" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 26.1.2025).

¹¹³ בג"ץ 58591-09-25 **הצלחה – לקידום חברה הוגנת נ' שר התקשורת** (החלטה מיום 28.9.2025).

¹¹⁴ חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 7) (הוראות לעניין דמי הפצה), התשפ"ד–2024.

¹¹⁵ חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (תיקון מס' 49), התשפ"ד–2024.

¹¹⁶ תהילה שוורץ אלטשולר, ענת טהון אשכנזי ונדב דגן "מסבירון: מה משמעות החלטת הממשלה בעניין מועצת הרשות השנייה?" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 8.7.2026).

¹¹⁷ יוחנן פלסנר, סוזי נבות ותהילה שוורץ אלטשולר "תגובת המכון הישראלי לדמוקרטיה: סגירת גלי צה"ל מחייבת חקיקה – לא החלטת ממשלה" (12.11.2025).

בערפל. זאת, כתוצאה ממדיניות ממשלתית מוצהרת ומכוונת. מדיניות זו באה לידי ביטוי, בין היתר, במאמצים מצד הממשלה לסגור את תאגיד השידור הישראלי, ומכאן ש"דרך המלך לסגירת התחנה בחקיקה ראשית הופכת לדרך הבלעדית".¹¹⁸

במסגרת עתירה נגד החלטת הממשלה לסגור את גלי צה"ל, ניתן צו ביניים המורה על הקפאת החלטת הממשלה, על כל המשתמע מכך.¹¹⁹

ה.2.4. החוק למניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה. בשנת 2024 אושר חוק המאפשר לשר התקשורת להפעיל מגוון כלים (לרבות הפסקת שידורי הערוץ ותפיסת מכשירים המשמשים לאספקת תכנים) נגד ערוץ שהוחלט שתכניו פוגעים פגיעה של ממש בביטחון המדינה. חובת ההיוועצות בעניין זה היא בגורמים ביטחוניים בלבד, ולא בגורמים משפטיים. בהמשך, קודמו מספר הצעות חוק להרחבת חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה, על אף היעדר יעילותו של החוק לתרום לביטחון. לצד הארכות תקופתיות של תוקפו¹²⁰ (שנחקק במקור כהוראת שעה לתקופה של ארבעה חודשים), אישרה הכנסת בחודש דצמבר תיקון מהותי לחוק, אשר האריך באופן משמעותי את תוקפו עד לסוף 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.¹²¹

ה.5. תקיפת גופי תקשורת ועיתונאים

ה.5.1. החלטת ממשלה להפסקת ההתקשרות עם עיתון "הארץ". בנובמבר 2024 התקבלה החלטת ממשלה המצהירה על כוונתה לנתק כל קשר פרסומי עם עיתון "הארץ". זאת, בשל פרסום מאמרי מערכת בעיתון במהלך המלחמה "אשר פגעו בלגיטימציה של מדינת ישראל בעולם ובזכותה להגנה עצמית" ובעקבות התבטאויות של העיתון, שקרא להטיל סנקציות על חברי ממשלה.¹²² בעקבות זאת, מנכ"ל משרדי ממשלה הורו להפסיק הזמנת פרסומים בעיתון ולבטל מנויים אליו.

היועצת המשפטית לממשלה קבעה לא ניתן לפעול באופן חוקי לפי הנחיות המנכ"לים, שכן אלו ניתנו מבלי שנבחנה התשתית המשפטית הרלוונטית (לרבות דיני החוזים והמכרזים והוראות החשב הכללי). ביוני 2026 בג"ץ קיים דיון בעתירה שהוגשה נגד החלטת הממשלה והחלטות המנכ"לים, אך טרם ניתן פסק דין בעניין.¹²³

ה.5.2. איומים ואלימות כלפי עיתונאים ומשרדי כלי תקשורת. בעת האחרונה חלה עלייה משמעותית באיומים ובהטרדות כלפי עיתונאים, כאשר ארגון 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 האשים את העיתונאים עצמם, וטען כי "כאשר עיתונאים יחזרו לבצע את עבודתם להעביר לציבור

¹¹⁸ 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 סומפולינסקי, בנושא "הצעת מחליטים בנושא 'סגירת תחנת השידור הצבאית גלי צה"ל'" (22.12.2025).

¹¹⁹ בג"ץ 69557-12-25 ועד עובדי גלי צה"ל נ' ממשלת ישראל (החלטה מיום 28.12.2025).

¹²⁰ 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.

¹²¹ חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה), התשפ"ו-2025.

¹²² החלטת ממשלה מספר 2643 "הצהרה על כוונת הממשלה לנתק כל קשר פרסומי עם עיתון 'הארץ'" (24.11.2024).

¹²³ בג"ץ 48751-12-24 ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל נ' שר התקשורת.

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

מידע ולא את הרוע לא נצטרך לקיים דיונים שכאלה".¹²⁵ בשבועות האחרונים אף נרשמו מספר אירועים של תקיפה פיזית של משרדי חדשות, לצד עלייה בכתובות הנאצה נגד עיתונאים סמוך למערכות החדשות.¹²⁶

לסיכום, בחינה מצטברת של המהלכים מלמדת על מגמה של החלשת עצמאות התקשורת החופשית והגברת השפעתו של הדרג הפוליטי על גופי התקשורת. מגמה זו עלולה לפגוע בחופש הביטוי, בפלורליזם התקשורתי וביכולתה של התקשורת למלא את תפקידה כביקורת עצמאית על השלטון וכגורם מרכזי בשיח הציבורי הדמוקרטי.

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

¹²⁶ נועם כהן "דלת בניין חדשות 12 נופצה, המשטרה פתחה בחקירה" N12 (5.7.2026); יהושע (גיוש) בריינר "רעול פנים ניפץ את דלת הכניסה למערכת 'הארץ'" הארץ (8.7.2026).

זירה שישית: פוליטיזציה של מערכת החינוך, האקדמיה והחברה האזרחית

מערכת החינוך והאקדמיה וכן החברה האזרחית היוו מוסד נוסף למתקפות מצד השלטון ונעשה ניסיון להצר את צעדיהם של ארגוני חברה אזרחית ולפגוע בחופש האקדמי ובחופש הביטוי של מורים, סטודנטים וחברי סגל.

1. פוליטיזציה של מערכת החינוך

בשנת 2024 התקבל בכנסת חוק העסקת עובדי הוראה ושליטת תקציב ממוסדות חינוך עקב הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור. החוק נותן לשר החינוך ולמנכ"ל משרדו סמכות שרירותית כמעט לשלול תקציבים ממוסדות חינוך, "אם הוכח להנחת דעת[ם]" כי במוסד מתקיימים או מתאפשרים גילויי הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור גם כאשר הם חורגים מגבולות הדין המחייב ביחס להסתה אסורה הנאכף על ידי המשטרה והפרקליטות. חקיקה זו עלולה להיות פתח לפיטורים שתכליתם אינה נובעת מהשאיפה לחיזוק הביטחון אלא משיקולים פוליטיים.

2. פגיעה בחופש האקדמי ופוליטיזציה של ההשכלה הגבוהה

הכנסת קידמה הצעת חוק שמציעה להסמיך 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", ובלבד שהמוסד קיבל דיווח מרשויות המשמעת על ההליכים שנקטו, 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 על פי התנאים האלה. גם הצעה זו אינה תורמת למאבק בטרור, שכן בניגוד לגורמי אכיפת החוק, למנהל מוסד אקדמי אין כלים לבחון אם התבטאויות של מרצים עלו לכדי הסתה או תמיכה בטרור. תחת זאת, הצעה זו מאיימת על חופש הביטוי ועל החופש האקדמי מאחר שהיא יוצרת דין מיוחד ורחב יותר מזה החל על כלל הציבור, ורב החשש שמטרתה ליצור "אפקט מצנן" ולהלך אימים על גורמים באקדמיה שתפקידם החברתי לפתח חשיבה ביקורתית ועשויים לבקר פעולות שלטוניות.¹²⁷ הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה הראשונה.

בנוסף, קודמה הצעת חוק המבקשת לחייב אוניברסיטאות להטמיע בתקנון הוראות האסורות על פעילות ציבורית מאורגנת שהיא פעילות האסורה על פי דין, ובכלל זה גילויי הזדהות עם ארגון טרור ופרסום הסתה לגזענות. עוד קובעת ההצעה כי הפרת התקנון תיחשב עבירת משמעת, וכי המוסדות יחויבו לדווח למל"ג בכל שנה על יישום הוראות הסעיף, והמל"ג תדווח לוועדת החינוך של הכנסת.¹²⁸ הצעת החוק מסמנת את המרחב האקדמי כמרחב שטמון בו לכאורה סיכון מיוחד, בלא ביסוס עובדתי, ואף על פי שגורמי המקצוע אינם מצביעים על הצדקה לחקיקת הסדרים ייחודיים שיחולו על סטודנטים, נוסף על ההסדרים החלים על כל אדם לפי הדין הפלילי. כמו כן, הצעת החוק מבקשת לחייב את המוסדות לקיים מנגנון לאכיפה משמעתית כלפי התבטאויות של סטודנטים, אף שהם אינם מומחים לעבירות ביטוי או הסתה לטרור.¹²⁹ הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת לקראת קריאה שנייה ושלישית.

¹²⁷ מרדכי קרמיניצר, עדנה הראל-פישר ועמיר פוקס "חנות 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).

¹²⁸ הצעת חוק זכויות הסטודנט (תיקון מס' 10), התשפ"ה–2025.

¹²⁹ עדנה הראל פישר "המרחב האקדמי לשיטתם של המבקשים למנוע 'הסתה לטרור'" (המכון הישראלי לדמוקרטיה 25.5.2025).

3.1. מהלכים לפוליטיזציה של המחקר והמדע בישראל

שר החינוך ניסה לאורך תקופה ארוכה להשתלט על סדר היום, על המינויים ועל התקצוב במערכת ההשכלה הגבוהה, שעצמאותה האקדמית היא רכיב חיוני בפעילותה. כך, במשך תקופה ארוכה הוא הותיר את המועצה להשכלה גבוהה ללא סגן יו"ר, עד שהצליח למנות מועמד מטעמו לתפקיד.¹³⁰ מהלכים אלו במל"ג מצטרפים לניסיונות קודמים של שר החינוך לפוליטיזציה במועצת יד ושם ובמועצת הספרייה הלאומית.

נוסף על כך, שר החינוך ניסה להימנע ביום העצמאות התשפ"ד מחלוקת פרס ישראל לתחומים השונים הקבועים על פי תקנון הפרס, פרט לתחומים מיוחדים שהוא הוסיף – "ערבות הדדית" ו"הצלה וגבורה אזרחית". על פי דיווחים בתקשורת, הסיבה להחלטה זו הייתה שוועדת השופטים החליטה להעניק את אחד הפרסים לזום אייל ולדמן, שהתבטא בחריפות נגד המהלכים להחלשת הדמוקרטיה ונגד ראש הממשלה.¹³¹ לאחר הגשת עתירה לבג"ץ נגד החלטת השר והבהרת היועצת המשפטית לממשלה שהיא לא תייצגו בהליך, השר חזר בו מן ההחלטה.¹³²

ביוני 2025 שר החינוך שינה את תקנון פרס ישראל כך שלא ניתן יהיה להעניק את הפרס למי שפעל 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.¹³³ 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 הענקת הפרס.¹³⁴ צעד זה גם חותר תחת ממלכתיות הפרס, ועלול להפכו לפרס פוליטי, המוענק רק למי שדעותיהם נושאות חן בעיני שר החינוך.¹³⁵

4.1. הצרת צעדיהם של ארגוני החברה האזרחית

4.1.1. **הצעת חוק למיסוי ארגוני חברה אזרחית ("חוק העמותות").** הקואליציה פעלה לקדם הצעת חוק למיסוי דרקוני של ארגוני חברה אזרחית (בשיעור של 80% מהתרומה מישות מדינית זרה). במסגרת ההכנה לקריאה ראשונה, הונח על שולחן הכנסת נוסח מעודכן להצעת "חוק העמותות", שלפיו יוטל מס בשיעור 23% על תרומות מישות מדינית זרה, אלא אם כן הארגון המדווח יחתום על תצהיר התחייבות שלא לעסוק, למשך 3 שנים מיום קבלת התרומות בפעולות שונות, ובהן "פעילות מפלגתית" הכוללת ארגון אסיפה פומבית בעלת אופי מדיני, השתתפות בהפגנה או בתהלוכה בעלת אופי מדיני, העברת ביקורת על מדיניות משרדי הממשלה בכל דרך; קידום פעילות בכנסת; פעולות שמהוות "פעילות בחירות", כגון הנעת בוחרים להצבעה.¹³⁶ המשמעות המעשית הישירה של הצעת החוק היא שעמותות יידרשו להימנע מפעילות לגיטימית וכמעט מכל פעילות ביקורתית במרחב הדמוקרטי כתנאי לפטור ממס.¹³⁷ משמעות רחבה יותר להצעת החוק היא פגיעה בלגיטימציה של ארגוני חברה אזרחית. הצעת החוק הייתה מצויה בהכנה לקריאה הראשונה.

¹³⁰ שחר אילן "אחרי 3 שנים של מאבק, ההשתלטות של קיש על המל"ג הושלמה" **כלכליסט** (29.9.2025).

¹³¹ אור קשתי "קיש ביטל את פרס ישראל בתחומי המדע לאחר שגילה כי אחד הזוכים מחה נגד ההפיכה" **The Marker** (25.2.2024).

¹³² בג"ץ 1651/24 בן מאיר נ' שר החינוך.

¹³³ סעיף 27 לתקנון פרסי ישראל.

¹³⁴ 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).

¹³⁵ עדנה הראל פישר "חוות דעת: התיקון לתקנון פרס ישראל יפגע בממלכתיות הפרס ויהפוך אותו לפרס פוליטי" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 13.8.2025).

¹³⁶ 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 חה"כ אריאל קלנר.

¹³⁷ מרדכי קרמניצר ועמיר פוקס "חוות דעת: הצעת חוק העמותות (תיקון – תרומה מישות מדינית זרה)" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 20.10.2025).

4.2.1. **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.¹³⁸ אף 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".¹³⁹ בנוסף, פורסם כי עיריית חיפה דרשה מארגון הנשים "אשה לאשה – מרכז פמיניסטי חיפה" ללא כל הצדקה להוכיח שאינו תומך בטרור, 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, וזאת אף שהארגון נתמך על ידי עיריית חיפה בקביעות מזה כשני עשורים.¹⁴⁰ במקרה אחר דווח כי שר החינוך ביטל השתלמות לבכירי משרדו בנושא השפעת משבר האקלים על מערכת החינוך, שקיבלה את האישורים של הדרג המקצועי במשרד. ביטול ההשתלמות הגיע לאחר שערוך 14 פרסם כי התוכנית תועבר על ידי ארגון שבו חברים אנשים המזוהים עם השמאל הפוליטי.¹⁴¹

לסיכום, בחינה מצטברת של המהלכים מלמדת על ניסיון להגביר את השפעתו של הדרג הפוליטי על מערכת החינוך, ההשכלה הגבוהה והחברה האזרחית. פגיעה בעצמאותם של מוסדות אלה אינה מתמצה רק בפגיעה בחופש הביטוי, בחופש האקדמי ובחופש ההתאגדות, אלא עלולה לפגוע ביכולתה של החברה הישראלית לקדם מחקר עצמאי, לעודד חשיבה ביקורתית, לנהל שיח ציבורי חופשי ולבקר את פעולות השלטון – תפקידים המהווים נדבך מרכזי במשטר דמוקרטי.

¹³⁸ עדי חשמונאי "מי שהיה התקווה הליברלית של חיפה מערער את הדו-קיום מכיסא ראש העיר" **הארץ** (27.11.2025).

¹³⁹ עדי חשמונאי "שוטרים פשטו על אירוע של 'עומדים ביחד' בחיפה 'כדי לוודא שהמסרים חוקיים'" **הארץ** (28.11.2025).

¹⁴⁰ עדי חשמונאי "עיריית חיפה ביקשה מארגון פמיניסטי שפועל בעיר להוכיח שאינו תומך בטרור" **הארץ** (25.12.2025).

¹⁴¹ אור קשתי "שר החינוך קיש ביטל הכשרה בנושא אקלים, בלחץ ערוץ 14" **הארץ** (19.8.2025).

זירה שביעית : פגיעה בזכויות יסוד

במהלך כהונת הכנסת ה-25 קודמו הצעות חוק רבות הפוגעות בזכויות יסוד, בדגש על חקיקה הפוגעת בזכות לשוויון (לדוגמת החוק לפטור מגיוס לתלמידי ישיבות ומהלכים נוספים לעקוף את פסיקת בג"ץ בנושא; החוק להרחבת ההפרדה המגדרית באקדמיה); הצרת חופש הביטוי, בייחוד מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל"; לצד אפליה תקציבית נגד החברה הערבית.

1. הרחבת סמכויות בתי הדין הדתיים לדון כבוררים בסכסוכים אזרחיים

בעיצומה של המלחמה, בחודש מרץ 2026, מליאת הכנסת אישרה חוק שמרחיב באופן דרמטי את סמכויות בתי הדין הרבניים והשרעיים.¹⁴² עד עתה, בתי הדין הדתיים הוסמכו לעסוק אך ורק בנישואין וגירושין, אך מעתה הם יוכלו לערוך בוררות בשורה ארוכה של סכסוכים אזרחיים, כמו תביעות בענייני עבודה או סכסוכי שכנים, אם הצדדים חתמו על טופס הסכמה לבוררות שתיערך לפי הדין הדתי.

החשש הוא שבמקרים רבים לא תיווצר הסכמה חופשית, בין אם מחוסר הבנה שניתן לסרב להליך, ובין אם בשל פערי כוחות בין הצדדים או לחץ קהילתי. מעבר לכך, קיים חשש נוסף שזכויות יסוד וחוקי מדינת ישראל לא יכובדו הלכה למעשה על ידי בתי הדין בשבתו כבורר. זאת בין היתר מכיוון שברגע האחרון וכמעט ללא דיון מהותי בוועדה, התווסף לחוק סעיף שקובע כי בשונה מפסקי בוררות אחרים, אין צורך לאשרו בבית משפט כדי לאכפו. בכך נמנע פיקוח אזרחי על הליכי הבוררות, ופסקי בוררות יהפכו לפסקי דין לכל דבר ועניין.¹⁴³

2. החוק להטלת עונש מוות על מחבלים

במרץ 2026 הכנסת אישרה את החוק שקובע, כברירת מחדל, עונש מוות לפלסטינים שביצעו מעשה טרור. החוק קובע כי עונש המוות יוטל כעונש חובה, למעט ביחס למקרים שבהם מתקיימות נסיבות מיוחדות ואז רשאי בית המשפט להטיל עונש מאסר עולם. מדובר בחוק הפוגע בצורה החמורה ביותר בזכות לחיים, בכבוד האדם. לא בכדי החוק סותר את המגמה הרווחת בעולם הדמוקרטי המערבי לביטול עונש המוות ולתפיסתו כעונש אכזרי ובלתי אנושי. בנוסף, החוק יחול באופן סלקטיבי על מחבלים ערבים בלבד, ומכאן שהוא גם מפלה בצורה בוטה. במהלך החקיקה מרבית גורמי המקצוע לא הצביעו על תרומתו של החוק לסיוע במאבק בטרור וגורמים מקצועיים רבים התנגדו לחקיקתו, תוך שהצביעו על סכנותיו במישור הבטחוני.

3. חוק לעיגון הפרדה מגדרית באקדמיה

ביולי 2026 הכנסת אישרה את החוק שמרחיב מאוד את התנאים המתירים הפרדה בין נשים לבין גברים במוסדות להשכלה גבוהה.¹⁴⁴ עד חקיקת החוק, ההפרדה התאפשרה רק במסלול תואר ראשון, לציבור החרדי בלבד ורק בכיתות הלימוד, אך החוק שעבר ירחיב את הלימודים בהפרדה מגדרית לתארים מתקדמים בכל תחומי הלימוד. בשלב הדיון בהסתייגויות להצעת החוק, קרי בשלב האחרון של הדיון בהצעת החוק, הוכנסה תוספת משמעותית שהביאה להחמרה נוספת שלו, וזאת, מבלי שהתקיים עליה דיון מספק: לכל אורך הליך החקיקה הובהר כי האפשרות ללימודים בהפרדה תוגבל לכיתות הלימוד בלבד. אך נוסח החוק הסופי בסופו של דבר קובע כי "מוסדות נפרדים" לא תחול המגבלה של הפרדה בכיתות הלימוד בלבד, כך שניתן יהיה להרחיב את ההפרדה לכל תחומי המרחב הציבורי.¹⁴⁵

¹⁴² חוק בתי דין דתיים (בוררות), התשפ"ו-2026.

¹⁴³ מרדכי קרמניצר, ענת טהון אשכנזי, עמיר פוקס ודפני בנבניסטי "חוות דעת: הרחבת סמכויות בתי הדין הדתיים היא פגיעה בשלטון החוק" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 9.12.2025).

¹⁴⁴ הצעת חוק זכויות הסטודנט (תיקון מס' 10) (מסלולי לימוד נפרדים בתארים מתקדמים), התשפ"ה-2025.

¹⁴⁵ ענת טהון אשכנזי ועדנה הראל פישר

חוק זה יפגע פגיעה קשה בזכות היסוד לשוויון ובאיכות הלימודים האקדמיים, משום שאלו יערכו תחת הפרדה חסרת הצדקה בין קבוצות, רק על בסיס מין, מטעמי דת, ללא התנייתם לציבור החרדי בלבד, כפי שהיה עד כה.¹⁴⁶ ההצעה אף נוגדת את החלטות המועצה להשכלה גבוהה ופסיקת בג"ץ בעניין זה, אשר ביקשו לאזן בין הזכות לשוויון והיעדר הפרדה על בסיס מין במרחב הציבורי, לבין הצורך לקדם את האוכלוסייה החרדית והגבילו את ההפרדה בתנאים מיוחדים אשר כללו הפרדה רק בתואר ראשון, רק עבור הציבור החרדי ורק בכיתות הלימוד. עתה החוק מבקש לפרוץ את מרבית מהתנאים האלו, עובדה שתרחיב באופן דרמטי את היקף ההפרדה.

4. ז. "חוק הפטור מגיוס" וחוק יסוד: לימוד תורה

ועדת החוץ והביטחון של הכנסת קידמה הצעת חוק להסדרת הפטור מגיוס לצה"ל של תלמידי ישיבות.¹⁴⁷ הצעת החוק לא קבעה חובת גיוס כללית ושוויונית לציבור החרדי, אלא פירטה יעדי גיוס מינימליים, ובכך היא למעשה ביקשה להסדיר את מעמדם של רובם המוחלט של תלמידי הישיבות ולפטור אותם מגיוס, בניגוד לעקרון השוויון. בנוסף, ההצעה כללה הגדרות רחבות באופן חריג, שאינן תואמות את צורכי צה"ל.¹⁴⁸ בראשית ימי המלחמה עם איראן במרץ 2026, ראש הממשלה הצהיר כי חוק הפטור מגיוס לא יקודם כעת. עם זאת, חודש לתוך המלחמה וימים ספורים לאחר שהרמטכ"ל הזהיר במהלך דיון קבינט כי "צה"ל הולך לקרוס לתוך עצמו", ראש הממשלה הודיע בישיבת הקבינט כי חוק הפטור מגיוס ישוב להתקדם לאחר חג הפסח, אולם חוק זה לא יוביל לגיוס החרדים ובמקביל להאריך את משך השירות הסדיר ולהגדיל את העומס על המשרתים.¹⁴⁹

בשלהי יוני 2026 עודכנה הצעת החוק, כך שנקבע כי למשך שלושה חודשים לא יינקטו הליכי מעצר, חקירה או אכיפה כלפי מיועדים לשירות ביטחון שהם בני ישיבות שלא התייצבו לשירות צבאי. עוד נקבע כי אם כבר החלו הליכי העמדה לדין הם יופסקו, ואם ניתן פסק דין – ביצעו יופסק. החוק אושר בכנסת בימיה האחרונים של עבודת הכנסת ה-25. חוק זה פוגע בערך השוויון באופן העמוק ביותר, באשר הוא פוטר את בני הישיבות – ורק אותם – מאכיפת הדין בגין מעשיהם, על אף שאין להם פטור חוקי משירות וחלה עליהם חובת גיוס כעל כל בני גילם. למעשה, הצעה זו מעניקה להם חנינה מראש ולמפרע על הפרת החוק שמחייבם להתגייס לשירות.¹⁵⁰

יום לאחר אישור החוק בכנסת, בג"ץ הוציא צו על תנאי בעתירות כנגד החוק, וכן נתן צו ארעי המשהה את כניסתו לתוקף של החוק עד למתן החלטה אחרת.

ימים ספורים לפני אישור החוק האמור, אושר בכנסת חוק יסוד: לימוד תורה. הנוסח שעבר קובע כי "לימוד התורה הוא ערך יסודי במורשת העם היהודי ובמדינת ישראל" חברי כנסת ממפלגות חרדיות ציינו כי הם רוצים שחוק היסוד "ייתן עוד כלי לשיקול דעת לשופטים מול ערך השוויון".¹⁵¹ בין יתר הבעיות הקיימות בחוק היסוד, מצב זה של שימוש בחוקי יסוד לפתרון של מחלוקות פוליטיות עלול לרוקן את מעמד חוקי היסוד מתוכן ולעודד עיגון של הסדרים רגילים במסגרת חוקתית.

¹⁴⁶ ענת טהון אשכנזי, ספיר פז ועדנה הראל פישר "חוות דעת: מה כוללת הצעת החוק להרחבת ההפרדה המגדרית באקדמיה ומה המשמעות שלה?" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 6.7.2026).

¹⁴⁷ הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 26) (שילוב תלמידי ישיבות), התשפ"ב-2022.

¹⁴⁸ יוחנן פלסנר, נעה גשן, שלומית רביצקי טור-פז, גלעד מלאך ועמית כהן "התייחסות המכון הישראלי לדמוקרטיה: הצעת חוק שירות ביטחון – מתווה הקואליציה" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 3.2.2026).

¹⁴⁹ יוחנן פלסנר, "חוק הגיוס" הוא אחיזת עיניים, לא תשובה לאזהרה החמורה של הרמטכ"ל", המכון הישראלי לדמוקרטיה (28.3.2026).

¹⁵⁰ שלומית רביצקי טור-פז "מהו חוק הקפאת המעצרים [חוק העריקים]?" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1.7.2026).

¹⁵¹ שחר אילן "אחרי הפשרה: חוק יסוד לימוד תורה אושר לקריאה שנייה ושלישית" כלכליסט (9.7.2026).

ז.5. החמרת חוק המאבק בטרור באופן הפוגע בחופש הביטוי והמחשבה

בראשית ימיה של המלחמה לאחר טבח ה-7 באוקטובר, הכנסת אישרה הוראת שעה שאוסרת על צריכה שיטתית ומתמשכת של פרסומי הסתה לטרור בנסיבות המעידות על הזדהות עם ארגון טרור. תיקון זה לא תרם למאבק בטרור (שכן גם כיום יש חקיקה המאפשרת העמדה לדין במקרים מסוימים), ולצד זאת הוא הוביל למצב תקדימי שבו צריכה של פרסומים לבדה, ללא כל פרסום אקטיבי או מעשה פומבי אחר של הזדהות, נחשבת עבירה.¹⁵² מאז הוארכה הוראת השעה בשנתיים, עד 30.11.2027.

בנוסף, הכנסת קידמה הצעת חוק שתאפשר לקציני משטרה לפתוח בחקירות בעבירות הסתה לטרור ללא אישור של פרקליטות המדינה. זאת בניגוד להנחיות פרקליט המדינה כפי שקבוע היום, שלפיהן על מנת לפתוח בחקירה בעבירות הסתה (כמו בכל עבירות הביטוי) יש צורך באישור הפרקליטות.¹⁵³ אף שנוסח ההצעה רוכך כך שהסמכות תימסר רק לקציני משטרה בכירים (מדרגת תת-ניצב), ההסדר שקודם היה מרחיב את האפשרות של המשטרה להתערב בביטויים והיה עלול להביא לפגיעה ממשית בחופש הביטוי.¹⁵⁴ חשש זה גובר בשנת בחירות, ועל רקע מקומו המיוחד של חופש הביטוי בתקופת הבחירות. ברקע, חל לאחרונה שינוי באופן שבו המשטרה חוקרת עבירות ביטוי, כאשר הוקם מדור הסתות חדש במעורבות של השר לביטחון לאומי. הקמת המדור עוררה חשש לפגיעה בחופש הביטוי, שכן לפי דיווחים, המדור פועל לניטור יזום של אנשים ברשתות החברתיות. הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת לקריאה שניה ושלישית.

ז.6. קיצוץ בתקציבי תוכנית החומש בחברה הערבית

מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" נעשו מספר ניסיונות לקצץ בתוכנית החומש לפיתוח חברתי-כלכלי של החברה הערבית ("תאקדום"), או להסיט את תקציביה, ללא כל עילה או הצדקה לכך.

בשלהי 2025 נעשה ניסיון להסיט כ-3 מיליארד ש"ח מתקציבי התוכנית אל המשרד לביטחון לאומי, תחת הכותרת של "מענים דחופים לפשיעה בחברה הערבית", וזאת מבלי שהוכח צורך תקציבי לעשות זאת. משמעות המהלך הייתה עלולה להיות פגיעה רוחבית בכל תחומי החיים בחברה הערבית – חינוך, תעסוקה, תחבורה, רווחה ובריאות – אך בסופו של דבר ההסטה לא יצאה אל הפועל באופן מלא. עם זאת, הממשלה בכל זאת אישרה העברה של 220 מיליון ש"ח מתקציבי תוכנית החומש שנועדו למשל לבניית כיתות, מימון מוסדות תרבות ומרכזי צעירים ברשויות המקומיות, לטובת המשטרה והשב"כ.¹⁵⁵ בחודש מאי 2026 חודש הניסיון לקצץ בתקציבי התוכנית, וניתנה הוראה למנכ"ל משרדי הממשלה להעביר סעיפים מתקציב תוכנית החומש שלא ימומשו בשנת 2026, ושניתן להסיטם לטובת המאבק בפשיעה בחברה הערבית.¹⁵⁶

ביולי 2026 אישרה הממשלה הסטה של 497 מיליון ש"ח מתקציבי החלטה 550 לטובת המשטרה והשב"כ. אמנם ההשקעה במאבק נגד אלימות ופשיעה הכרחית, אולם לא הוכח כי היא נחוצה, לאור עודף תקציבי הקיים בתחום זה. מנגד, הפחתה של יותר מחצי מיליארד ש"ח מתקציבי תכנית 550 יפגע באפשרות להרחיב את התעסוקה של צעירים חסרי מעש, לחזק את השלטון המקומי ועוד. זאת כאמור, ללא שהוכח הצורך התקציבי לכך. בנוסף להיבט התקציבי חשוב לציין כי לצד השאלה עד כמה מעורבותו של השב"כ תועיל למאבק בפשיעה חמורה, חשוב הרחבה פעילות השב"כ למאבק בפשיעה חמורה שאינה ביטחונית מהווה שינוי מהותי בתפקידו ועלולה להביא לפגיעה נרחבת בזכויות יסוד, ובהן הזכות לפרטיות והזכויות של חשודים, בשל הסמכויות החריגות הנתונות

¹⁵² חוק המאבק בטרור (צריכת פרסומי טרור – הוראת שעה) התשפ"ד–2023.

¹⁵³ הצעת חוק המאבק בטרור (תיקון מס' 12), 3157/25.

¹⁵⁴ עמיר פוקס ומרדכי קרמניצר "חוות דעת: הקניית סמכות למשטרה לפתוח בחקירות בהסתה לטרור ללא אישור הפרקליטות תפתח צוהר לחקירות ומעצרי שווא" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 9.6.2025).

¹⁵⁵ ח'דר סואעד, אריק רודינצקי ואופיר חדר "חוות דעת: הקיצוץ בתקציבי תוכנית 550 לפיתוח החברה הערבית" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 25.12.2025).

¹⁵⁶ ח'דר סואעד "מסבירון: שינוי ייעוד תקציבי 'תאקדום': מה על הפרק ומה הסיכונים?" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 14.7.2026).

לשירות. נוסף על כך, היא מטשטשת את ההבחנה בין איום ביטחוני לבין אכיפת חוק אזרחית, ועלולה להוביל לתפיסה של הפשיעה בחברה הערבית כסוגיה ביטחונית. גם לנוכח חומרת הפשיעה, אין בכך תחליף לחיזוק משטרת ישראל ולמימוש אחריותה לטיפול בפשיעה הפלילית.

סיכום

סקירה זו חותמת ארבע שנות מעקב שיטתי אחר מהלכי הכנסת ה-25 והממשלה בתחום הדמוקרטיה, שלטון החוק ומוסדות השלטון. במהלך תקופה זו נבחנו מאות הצעות חוק, החלטות ממשלה, מינויים ומהלכים מנהליים, אשר חלקם עשויים היו להצטייר בשעתם כנקודתיים או מוגבלים בהיקפם. אולם מבט מצטבר מגלה תמונה רחבה ושיטתית בהרבה: לא מדובר בשורה של מהלכים בלתי קשורים, אלא בתהליך מתמשך של שינוי יחסי הכוחות בין הרשויות, של החלשת מוקדי הביקורת והפיקוח, ושל הרחבת יכולתו של הרוב הפוליטי לפעול ללא מגבלות מוסדיות אפקטיביות.

אחד המאפיינים הבולטים של תקופה זו הוא שהנסיגה הדמוקרטית לא התמקדה במערכת המשפט בלבד. לצד הניסיונות לשנות את אופיו ומעמדו של בית המשפט העליון והייעוץ המשפטי לממשלה, קודמו מהלכים שפגעו בעצמאות השירות הציבורי, במעמדם של שומרי הסף, בעצמאות גופי התקשורת והרגולציה, במרחב הפעולה של החברה האזרחית, במנגנוני הביקורת הפרלמנטריים ובזכויות אדם וקבוצות מיעוט. במקרים רבים, עוצמת הפגיעה לא נבעה מצעד אחד, אלא מהצטברותם של צעדים משלימים שפעלו במקביל והעצימו זה את השפעתו של זה.

הסקירה מלמדת גם כי נסיגה דמוקרטית אינה מתרחשת רק באמצעות שינויי חקיקה. חלק משמעותי מן השינויים נעשה באמצעות החלטות ממשלה, מינויים, שינויי מדיניות והסטות תקציבים, איוש מחדש של מוסדות, ולעיתים אף באמצעות ערעור ישיר של נורמות יסוד, ובהן החובה לכבד את שלטון החוק, את עצמאות הדרג המקצועי ואת מעמדם של מוסדות ביקורת עצמאיים. גם מהלכים שלא הושלמו או שנבלמו בבית המשפט השפיעו על המציאות הציבורית בכך ששחקן מוסכמות שהיו במשך שנים חלק בלתי נפרד מן המשטר הדמוקרטי בישראל.

מן העבר השני, תקופה זו מלמדת גם על חשיבותם של מנגנוני הבלימה הקיימים. בתי המשפט, הייעוץ המשפטי, גורמי מקצוע בשירות הציבורי, החברה האזרחית, האקדמיה, התקשורת, וההתגייסות הציבורית למאבק למען הדמוקרטיה מילאו לאורך השנים האחרונות תפקיד משמעותי בזיהוי הפגיעות, בהאטת חלק מן המהלכים ובהצבתם לדיון ציבורי. בכך הודגמה גם חשיבותם של מוסדות עצמאיים ושל נורמות דמוקרטיות, במיוחד בתקופות שבהן הם עומדים תחת לחץ.

המסקנה העיקרית העולה מן המעקב היא כי נסיגה דמוקרטית היא בראש ובראשונה תהליך מצטבר. עוצמתה אינה נמדדת רק במספר החוקים שהתקבלו או בהחלטה זו או אחרת, אלא בשינוי המתמשך במאזן הכוחות בין הרשויות, בתפקודם של מוסדות המדינה ובתרבות השלטונית. משום כך, גם שיקומה של הדמוקרטיה אינו יכול להסתפק רק בביטול של חקיקה מסוימת. הוא מחייב חיזוק עצמאותם של מוסדות המדינה, עיגון כללי משחק חוקתיים ברורים וביצור ההגנה על זכויות יסוד, והשבת האמון בכך שהפעלת הכוח השלטוני כפופה לחוק, לביקורת ולערכים הדמוקרטיים שעליהם מושתתת מדינת ישראל.