המכון הישראלי
לדמוקרטיה



המהלכים המרכזיים להחלשת הדמוקרטיה

ענת טהון אשכנזי | דפני בנבניסטי

מושב הקיץ של הכנסת
אפריל 2025 - יולי 2025

סקירה מס' 10

המכון הישראלי
לדמוקרטיה

המהלכים המרכזיים להחלשת הדמוקרטיה

מושב הקיץ של הכנסת

אפריל 2025 – יולי 2025

ענת טהון אשכנזי | דפני בנבניסטי

סקירה מס' 10

יולי 2025

בצל מצב החירום הממשלה והקואליציה בכנסת ממשיכות לקדם מהלכים המשנים את פניה של הדמוקרטיה הישראלית.

חודשי מושב הקיץ של הכנסת התאפיינו בהאצה משמעותית של המהלכים הפוגעים בליבת הדמוקרטיה בישראל. במוקד עמדו צעדים חוץ־פרלמנטריים, ובראשם מאמצים להחליש את שומרי הסף באמצעות קידום פיטוריהם של היועצת המשפטית לממשלה וראש השב״כ, מתוך אימוץ מנגנוני פיטורים ומינויים חדשים המשוחררים מן הכבלים המשפטיים שגובשו לאורך השנים ונועדו להבטיח את עצמאות שומרי הסף ולשמור על מינהל תקין. צעדים אלו לוו במאמצים להשתלט על שומרי סף נוספים, דוגמת נציב שירות המדינה.

לצד זאת, הוחרפו האיומים כלפי מערכת המשפט, לרבות איום גובר מצד חברי ממשלה וחברי כנסת שלא לציית להוראות בג״ץ. אווירה ציבורית זו באה לידי ביטוי גם במהומות שפרצו במהלך דיונים בבית המשפט העליון ובניפוץ חלון בבית המשפט בכלי נשק קר. נוסף על כך בלטה התמיכה מצד שרים וחברי כנסת מהקואליציה לבטל את משפטו הפלילי של ראש הממשלה (על רקע התבטאותו של נשיא ארצות הברית). השרים עשו זאת תוך הטחת האשמות במערכת אכיפת החוק בישראל, כחלק מהמגמה הגוברת של ערעור על עצמאות מערכת המשפט בישראל.

בין כותלי הכנסת ובוועדות קודמו הצעות חוק הפוגעות בשלטון החוק ובזכויות יסוד, ובהן הצעות החוק יש הצעות לפוליטיזציה של המחלקה לחקירות שוטרים, להרחבת סמכויות בתי הדין הדתיים, לצמצום חופש הביטוי, ולהחלשת התקשורת הציבורית והאקדמיה. נוסף על כך, נעשו ניסיונות לפגוע באופוזיציה הפרלמנטרית.

בד בבד, מספר רב של הצעות חוק פרטיות מרחיקות לכת אושרו בוועדת השרים לענייני חקיקה בניגוד לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה. תופעה זו משקפת התרופפות נוספת של שלטון החוק, כאשר אין משקל מספק לדיון מקצועי באחד השלבים הקריטיים בתהליך החקיקה של הצעות חוק פרטיות. אישורן של הצעות אלו עלול לבשר שינוי תפיסה, שלפיה ועדת השרים לענייני חקיקה תפקידה הוא למעשה לסנן ולבלום הצעות חוק קיצוניות או בעייתיות. בניגוד לכך, בחודשים האחרונים השיקולים המקצועיים נדחקים, וניתנת עדיפות מובהקת לשיקולים פוליטיים – גם כאשר ההצעות המוצגות לא עברו הליך הכנה מינימלי.

עם זאת, יש לציין כי עד עתה רק הצעות חוק מעטות אושרו במושב זה במליאה, וגם הצעות שאושרו בוועדת השרים לענייני חקיקה לא קודמו בפועל במליאת הכנסת. לולא חרם ההצבעות של המפלגות החרדיות, יש להניח שמרבית הצעות החוק היו מקודמות במהירות רבה יותר (לנוכח החרם, מספר לא מבוטל של הצעות ירדו מסדר היום לאחר שנקבעו).

תקופה זו התאפיינה גם בהחרפת מצב החירום לנוכח המלחמה באיראן והגברת הלחימה בעזה, בצד פתיחת חזיתות נוספות שעדיין לא הובהרו, כמו לבנון וסוריה. מצב זה יצר מציאות שבה קל יותר להצר זכויות ולהרחיב סמכויות ממשלתיות (כמעט ללא פיקוח פרלמנטרי), אגב מיקוד הקשב הציבורי במצב המלחמה. בצל מצב החירום קודמו מהלכים הפוגעים בזכויות יסוד, בדגש על פגיעה בחופש ההפגנה, חופש הביטוי וחופש העיתונות.

עיקרי הצעדים שקידמו הממשלה והקואליציה במושב הקיץ של הכנסת - טבלה מסכמת

מהות הפגיעה	מהלך	ביטוי בשטח	סטטוס
פגיעה בשלטון החוק	פגיעה במוסד הייעוץ המשפטי לממשלה	החלפת החובה להיוועץ בוועדה ציבורית־מקצועית לפני פיטורי היועצת המשפטית לממשלה בוועדה פוליטית המורכבת משרים בלבד. ועדה זו התכנסה פעמיים והמליצה לממשלה לפטר את היועצת המשפטית לממשלה. החלפה זו נעשתה לאחר שהליך ההדחה של היועצת המשפטית לממשלה כבר החל על פי ההסדר הקודם.	ב־18.7.2025 פסק בג"ץ כי גם אם תחליט הממשלה לפטר את היועצת המשפטית לממשלה, "ההחלטה לא תיכנס לתוקף מיידי על מנת שתינתן שהות מספקת לעריכת ביקורת שיפוטית".
	פיטורי ראש השב"כ בניגוד להוראות הדין	הממשלה פיטרה את ראש השב"כ, רונן בר. בג"ץ קבע שההליך פסול והתנהל בניגוד לדין, והדגיש את היותו של ראש השב"כ "שומר סף מובהק". הובהר כי למרות שלממשלה נתונה סמכות לפטר את ראש השב"כ, עקרונות שלטון החוק והמשפט המינהלי חלים גם על החלטה זו.	בטרם פסיקתו של בג"ץ הודיע רונן בר על סיום תפקידו ב־15.6.25.
	התעלמות מפורשת של הממשלה מהנחיות משפטיות מחייבות של היועצת המשפטית לממשלה	מייד לאחר פסק הדין בעניין ההליך הלא־תקין של פיטורי ראש השב"כ הודיע ראש הממשלה על מינוי האלוף במיל' זיני לראש השב"כ, בניגוד מפורש להנחיות היועצת המשפטית לממשלה, שלפיהן עליו להמתין עד שיפורסם ההליך הראוי למינוי על רקע פסיקת בג"ץ.	ב־13.7.2025 אישר בג"ץ הסכם בין ראש הממשלה ליועצת המשפטית לממשלה, ולפיו ראש הממשלה יוכל למנות את ראש השב"כ הבא בעוד חודשיים, לאחר שתסתיים החקירה בלשכתו והוא לא יעמוד בניגוד עניינים. המועמדות תיבחן על ידי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים.
	קידום הצעות חוק המחלישות את סמכויות הייעוץ המשפטי לממשלה	הצעת חוק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה ולפוליטיזציה במינוי התובע הכללי.	אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה.
		הצעת חוק המציעה לנתק בין היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה לבין היועצת המשפטית לממשלה שהיא המנחה המקצועית של פעילותם.	אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה.
	קידום הצעת חוק למתן סמכות לבתי דין דתיים להכריע בסכסוכים אזרחיים כבוררים	הצעת החוק להרחבת סמכויות בתי הדין הדתיים תביא לפגיעה משמעותית בשלטון החוק, ועלולה לכפות הסכמה במצבים של פערי כוחות או אוכלוסיות מוחלשות.	הצעת החוק אושרה בוועדה לקריאה ראשונה.

מהות הפגיעה	מהלך	ביטוי בשטח	סטטוס
פגיעה בעצמאות מערכת המשפט	אלימות ואיומים נגד בית המשפט העליון	עליית מדרגה באיומים על בית המשפט העליון, ששיאם בניפוץ חלון בבית המשפט העליון בעקבות ירי בכלי נשק קר; מהומות במהלך דיונים (כולל מצד ח"כים), שחייבו הפסקת דיונים וחידושם ללא קהל. לצד זאת מתרבות הקריאות מצד חברי קואליציה שלא לקיים צווים משפטיים.	
	הצעת חוק לפגיעה בשכרם של שופטים	הצעה להפחתת שכר השופטים ולביטול ההגנה המיוחדת האוסרת על קבלת החלטות המכוונת להפחית ממשכורתם של שופטים בלבד. הצעה זו מערערת על עצמאות מערכת המשפט ועלולה לשמש מנגנון להפעלת לחץ פוליטי על שופטים.	אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה.
פגיעה בטוהר הבחירות	פוליטיזציה בוועדה הציבורית למינוי מפלגות	יו"ר הכנסת מינה לוועדה הקובעת את שיעור יחידות המינוי של מפלגות שני חברים שהם פעילים במפלגת הליכוד, בניגוד לנוהג שלפיו הממונים אינם פעילים פוליטית במקביל לחברותם בוועדה, ובניגוד לחובה המינהלית לנהוג ללא משוא פנים בעת המינוי.	
פגיעה באופוזיציה הפרלמנטרית	ניסיון להדיח ח"כ מהכנסת	ניסיון, שלא צלח, להדיח את ח"כ איימן עודה מהכנסת, אף שהייעוץ המשפטי קבע כי התבטאותו אינה מצדיקה את הדחתו.	לא הושג הרוב הדרוש של 90 ח"כים כדי להשלים את ההדחה.
	חקיקה פרסונלית נגד פוליטיקאים יוצאי מערכת הביטחון	הצעת חוק שתאפשר שלילת פנסיה והורדה בדרגה מבכירים לשעבר בגופי הביטחון, אם הדרג הפוליטי קבע כי הם עודדו סרבנות או הפסקת התנדבות לצה"ל, או קראו להפסקת תמיכה במדינת ישראל.	אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה.
פגיעה בעצמאות משטרת ישראל	התערבות השר לביטחון לאומי בפעילות המשטרה	היועצת המשפטית לממשלה גיבשה הסכם להגבלת המעורבות של השר לביטחון לאומי בעבודת המשטרה, אך דווח כי הוא חרג מההסכם כמה פעמים כאשר פנה ישירות למפקדים בארגון וניסה להשפיע על מינויים.	הייעוץ המשפטי לממשלה הזהיר את השר ששימוש בתפקידו השלטוני כדי להרתיע קציני משטרה הוא חריגה מסמכות ועולה כדי הפרה של ההסכם להגבלת המעורבות בעבודת המשטרה.

מהות הפגיעה	מהלך	ביטוי בשטח	סטטוס
פוליטיזציה של השירות הציבורי	פוליטיזציה בהליכי מינוי נציב שירות המדינה	בג"ץ קבע שיש לקיים הליך מחרותי למינוי הנציב; ראש הממשלה ניסה למנות ממלאי מקום בעלי זיקה פוליטית, תוך עקיפת הנחיות הייעוץ המשפטי לממשלה.	טרם מונה נציב קבוע; נקבע כי ייערך דיון נוסף בפסק הדין עד תום שנת תשפ"ה.
		בתגובה לפסק הדין אושרה לקידום הצעת חוק המבקשת לאפשר לראש הממשלה למנות ממלא מקום לתפקיד הנציב לתקופה של חצי שנה – עם אפשרות הארכה.	אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה.
	אי־מינוי נשים לתפקידי מנכ"ל, בניגוד לפסיקת בג"ץ	חמישה חודשים לאחר פסיקת בג"ץ טרם מונתה מנכ"לית במשרד ממשלתי – בתקופה זו מונו שבעה מנכ"לים גברים.	
	קידום הצעת חוק להכפפת מח"ש לשר המשפטים	הצעת חוק המבקשת להכפיף את מח"ש ישירות לשר המשפטים, ולהסמיכה לחקור עבירות של חובעים משירות המדינה.	ועדת החוקה של הכנסת קיימה כמה דיונים בהצעה בהכנה לקריאה ראשונה.
	פוליטיזציה במינויים הבכירים בשירות המדינה	הצעת חוק המציעה לאפשר לממשלה, ב־100 הימים הראשונים לכהונתה, להביא לסיום כהונתם של רוב בעלי התפקידים הבכירים בשירות הציבורי (כולל היועץ המשפטי לממשלה וראשי זרועות הביטחון ואכיפת החוק).	אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה.
		הצעת חוק המציעה לבטל את דרישת ההיוועצות בוועדה המייצגת למינויים בכירים בשירות המדינה (ועדה מקצועית שבוחנת, בין היתר, את המינויים לתפקידי ראשי זרועות הביטחון ונגיד בנק ישראל).	
	פוליטיזציה של החברות הממשלתיות	הצעת חוק שמציעה לבטל את מגבלת הזיקה הפוליטית במינוי דירקטורים לחברות הממשלתיות	אושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה.
פגיעה בחופש הביטוי ובחופש העיתונות	הארכת תוקף חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה	חקיקת בזק להארכת תוקפו של החוק בשישה חודשים נוספים, על רקע עתירה תלויה ועומדת נגד החוק.	הארכת התוקף אושרה.
	ניסיונות להרחבת תאגיד השידור הציבורי ולפגיעה בעצמאותו	הצעת חוק המבקשת לערוך שימוע פומבי שנתי לראשי תאגיד השידור הציבורי.	הונחה על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית.
	הצעה לתיקון חוק המאבק בטרור המגבילה את חופש הביטוי	הצעת חוק שמבקשת, בין היתר, להסמיך את המשטרה לפתוח בחקירה בחשד להסתה לטרור ללא אישור מוקדם של פרקליט המדינה. הייעוץ המשפטי והמשטרה הביעו הסתייגות מתיקון החוק.	הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה שנייה ושלישית.
	זימון עיתונאי לחקירה במשטרה	זימון העיתונאי אביעד גליקמן לחקירה במשטרה, ללא קבלת אישור מן הפרקליטות. קיים חשש שהזימון קודם בלחץ פוליטי וללא קבלת אישור.	היועצת המשפטית לממשלה הורתה למשטרה להיוועץ עם הפרקליטות טרם פתיחת החקירה.

מהות הפגיעה	מהלך	ביטוי בשטח	סטטוס
פגיעה בזכות לשוויון באקדמיה ופוליטיזציה גוברת	קידום הצעת חוק לעיגון הפרדה מגדרית באקדמיה	הצעת חוק המרחיבה באופן דרמטי את הלימודים בהפרדה בין נשים ולגברים "מטעמי דת" במוסדות להשכלה גבוהה.	בהכנה לקריאה שנייה ושלישית.
	קידום הצעת חוק לקביעת הגבלות על ביטויים באקדמיה	קידום הצעת חוק שתחייב מוסדות אקדמיים לקבוע בתקנון איסור על התבטאויות מסוימות של סטודנטים ולדווח על כך למל"ג. ההצעה פוגעת בחופש הביטוי ומסמנת את המרחב האקדמי ככזה שטמון בו לכאורה סיכון מיוחד, ותחייב את המוסדות האקדמיים לקיים מנגנון אכיפה כלפי התבטאויות של סטודנטים, אף שהם אינם מומחים לכך.	הונחה על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית.
	מהלכים לשלילת תקציבים מאוניברסיטאות בשל תכנים פוליטיים בקמפוסים	שר החינוך דרש קיצוץ בתקציבי האוניברסיטאות בטענה שאירחו אירועי נכבה, אף שהן הבהירו כי לא מימנו את האירועים.	המהלך לא יצא אל הפועל, אך יש חשש שייווצר אפקט מצנן שימנע פעילות פוליטית בקמפוסים.
פגיעה בחברה האזרחית	קידום הצעת חוק למיסוי ארגוני חברה אזרחית שיבקרו את הממשלה	הצעת החוק משיתה 23% מיסוי על תרומות לארגוני חברה אזרחית מישות מדינית זרה (כיום אין חובת מיסוי על תרומות אלו), אם ארגונים אלו לא יצהירו כי יימנעו מפעילות המבקרת את הממשלה.	ב־21.7.25 יתקיים דיון בוועדת חוקה בכנסת בהכנה לקריאה ראשונה בנוסח המעודכן.
פגיעה בזכויות יסוד בזמן המלחמה עם איראן	פגיעה בזכות ההפגנה	שורת מקרים שבהם מנעה המשטרה את קיומן של הפגנות – גם בכוח – בטענה שמדובר בהתקהלויות אסורות; עריכת חיפושים בעירום על נשים שהפגינו נגד המלחמה ובעד שחרור חטופים.	
	הגבלת חופש התנועה	איסור יציאתם של אזרחים ישראלים מן הארץ בטיסות, תוך פגיעה בזכות היסוד לצאת מן הארץ וללא סמכות חוקית ברורה.	רק לאחר כמה ימים שונו האיסורים.
	פגיעה בחופש העיתונות	הוצא צו – בהליך לא תקין – המחייב אישור צנזור לפרסום מיקומי נפילת טילים, ונעשה בו שימוש נגד עיתונאים. שר התקשורת והשר לביטחון לאומי ניסו להרחיב את הצו, כך שהתקשורת הזרה תהיה מחויבת לקבל אישור מראש לכל שידור המתקיים בישראל בזמן מלחמה.	

פירוט המהלכים

פגיעה בשלטון החוק

קידום הליך פיטורי היועצת המשפטית לממשלה. בהמשך להחלטה מ־23.3.2025 להביע אי־אמון ביועצת המשפטית לממשלה, ולאחר ששר המשפטים לא הצליח לאייש את הוועדה הציבורית־מקצועית לאיתור ולבחינת הדחת היועצת המשפטית לממשלה במלואה, אישרה הממשלה בחודש יוני, פה אחד, הצעה לביטול המנגנון הקיים להדחת היועצת. מנגנון זה נקבע בהחלטת ממשלה משנת 2000, ולפיו פיטורי היועץ המשפטי לממשלה טעונים היוועצות עם ועדה ציבורית־מקצועית. העקרונות שעמדו בבסיס הקמת הוועדה הציבורית־מקצועית נועדו להבטיח את עצמאות התפקיד לצד מקצועיות הייעוץ המשפטי לממשלה. תחתיו, בהחלטת הממשלה נקבע מנגנון חדש, פוליטי לחלוטין, שחבריו הם רק שרים מכהנים. מנגנון זה מבטיח הלכה למעשה את שליטתה הבלעדית של הממשלה בפיטורי היועץ המשפטי לממשלה.[1] בטרם התקבלה החלטת הממשלה לא התקיים דיון ממשי המסביר מדוע יש לסטות מהמנגנון הקיים (מלבד העובדה שהממשלה לא הצליחה להשלים את איוש הוועדה הקבועה בו). יצוין כי החלטה זו מנוגדת לפסק דין מפורש של בג"ץ בעניין פיטורי רונן בר. גם שם שינתה הממשלה החלטה קודמת שלה, ובג"ץ הבהיר את התנאים הנדרשים לשינוי מעין זה.

בתגובה לעתירות שהוגשו לבג"ץ נגד החלטת הממשלה לכונן מנגנון חדש לפיטורים,[2] דחה בג"ץ את הבקשה לצו ביניים בציינו כי ההחלטה טרם הבשילה לכדי פעולה בלתי

1 מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי־מנהלי), עו"ד ד"ר גיל לימון, אל היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה, בנושא "הצעת המחליטים בנושא 'הדרכים והתנאים למינוי והפסקת כהונת היועץ המשפטי לממשלה – תיקון החלטת הממשלה'" (8.6.2025); צבי זרחיה "הממשלה אישרה את הליך הדחת היועמ"שית; בהרב מיארה: 'ההחלטה אינה חוקית'" **כלכליסט** 8.6.2025; גיא לוריא ועמיר פוקס "חוות דעת: שינוי הליך הדחת היועצת המשפטית לממשלה" (המכון הישראלי לדמוקרטיה 1.7.2025).

2 בג"ץ 18225-06-25 **גילון נ' ממשלת ישראל** – תגובה מטעם המשיבה 4 (7.7.2025); חן מענית "היועמ"שית: ההחלטה לפטר אותי בהליך פוליטי אינה חוקית ותאפשר דילים פוליטיים" **הארץ** 7.7.2025. ראו גם גיא לוריא ועמיר פוקס "חוות דעת: פיטורים של היועצת המשפטית לממשלה" (המכון הישראלי לדמוקרטיה 25.3.2025).

הפיכה וכי זמנה של הביקורת השיפוטית הוא רק לאחר קבלת החלטה סופית של הרשות המוסמכת לאותו העניין.[3]

היועצת המשפטית לממשלה לא התייצבה לשני דיוני השימוע שנערכו לה, אך שיגרה לחברי ועדת השרים לקראת השימוע הראשון מכתב שכותרתו "שימוע בניגוד לדין", שבו חזרה על עמדתה בתגובה לעתירות, ולפיה החלטת הממשלה בלתי חוקית. היא התריעה כי משמעות הקמת ועדה פוליטית לבחינת הדחת היועץ המשפטי לממשלה היא הפיכת הייעוץ המשפטי לממשלה והתביעה הכללית "למוסד 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 שלטונית".[4]

ב־17.7.2025 גיבשה ועדת השרים הצעת החלטה שתציע לממשלה להצביע בעד פיטורי היועצת המשפטית לממשלה בשל התקיימות עילת הפיטורים – "קיומם של חילוקי דעות מהותיים וממושכים [...] היוצרים מצב המונע שיתוף פעולה יעיל".[5]

למחרת, ב־18.7, קבע המשנה לנשיא השופט סולברג כי גם אם תחליט הממשלה לפטר את היועצת המשפטית לממשלה, "ההחלטה לא תיכנס לתוקף מיידי על מנת שתינתן שהות מספקת לעריכת ביקורת שיפוטית".[6]

פיטורי ראש השב"כ בניגוד להוראות הדין ולנוכח ניגוד עניינים. בג"ץ קבע ברוב דעות[7] כי החלטת הממשלה לפטר את ראש השב"כ, רונן בר, פסולה, מכיוון שהליך הפיטורים

3 בג"ץ 31230-06-25 **גילון נ' ממשלת ישראל** (החלטה מיום 13.7.2025).

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

5 חן מענית ויהונתן ליס "ועדת השרים שזימנה את היועמ"ש תמליץ לממשלה לפטר אותה" **הארץ** 17.7.2025.

6 בג"ץ 31230-06-25 **גילון נ' ממשלת ישראל** (החלטה מיום 18.7.2025).

7 בג"ץ 54321-03-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** (21.5.2025). יוער כי המשנה לנשיא, סולברג, הסכים כי הליך הפיטורין מעורר קושי משמעותי, אך סבר כי בשל התפתחות ראש השב"כ הדיון 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).

היה לא תקין והתנהל בניגוד לדין ומתוך ניגוד עניינים. בהכרעתו עמד בג"ץ על כך שראש השב"כ הוא "שומר סף מובהק", שחב חובת נאמנות לציבור, ולא לדרג הפוליטי. נוסף על כך, פסק הדין מדגיש 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. נשיא בית המשפט העליון אף קבע כי ראש הממשלה היה מצוי בניגוד עניינים במועד קבלת ההחלטה על פיטורי ראש השב"כ, על רקע חקירת מקורביו במסגרת פרשת "קטארגייט", וכי הוא מצוי בניגוד עניינים המקים לו מניעה מלהיות מעורב בהחלטות הנוגעות להפסקת כהונת ראש השב"כ.

התעלמות הממשלה מהנחיות משפטיות מחייבות של הייעוץ המשפטי לממשלה. המגמה ההולכת ומחריפה של התעלמות הממשלה מחוות הדעת המשפטיות המחייבות של הייעוץ המשפטי לממשלה הגיעו לשיא חדש במושב הנוכחי. דוגמה מובהקת לכך היא החלטת ראש הממשלה למנות את האלוף במיל' דוד זיני לראש השב"כ, בניגוד להנחיית היועצת המשפטית לממשלה להימנע מכל פעולה הנוגעת למינוי ראש שב"כ קבוע או ממלא מקום עד השלמת הבחינה המשפטית של העניין. הייעוץ המשפטי לממשלה סבר כי החלטת ראש הממשלה למנות את זיני עומדת בניגוד להנחיית היועצת המשפטית לממשלה, וכן היא פסולה ובלתי חוקית, שכן ראש הממשלה היה נגוע בניגוד עניינים חמור ואסור היה לו לעסוק במינוי.

כדי לאפשר רציפות תפקודית בשב"כ, הוצע כי שר אחר יוסמך למנות את ראש השב"כ, בליווי הייעוץ המשפטי לממשלה, ולאחר אישור המינוי בממשלה. כן הובהר כי במצב שנוצר ספק אם יהיה ניתן למנות את זיני, גם לפי הפרוצדורה המוצעת.[8] בינתיים מונה סגן ראש השב"כ לממלא מקום זמני, עד השלמת הליך המינוי.

בחודש יולי אישר בג"ץ את ההסכמות בין ראש הממשלה לייעוץ המשפטי לממשלה, שלפיהן בעוד כ־60 ימים, לאחר סיום פרק החקירות המציבות את ראש הממשלה בניגוד העניינים, יוכל ראש הממשלה למנות כל מועמד לתפקיד ראש השב"כ, והמועמדות

8 מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי־מינהלי), עו"ד ד"ר גיל לימון, אל היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה, בנושא "חוות דעת למניעת ניגוד עניינים בהליך מינוי ראש שירות הביטחון הכללי" (26.5.2025); אסף שפירא, עדנה הראל פישר וגיא לוריא "חוות דעת: הליך מינוי ראש השב"כ הבא" המכון הישראלי לדמוקרטיה 30.6.2025).

תיבחן על ידי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים, בהתאם לסמכויותיה לפי הדין, כלומר בעיקרי בהיבטי טוהר המידות.[9]

קידום הצעות חקיקה להחלשת מוסד הייעוץ המשפטי לממשלה:

- **הצעת חוק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה.** בחודש מאי אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה הצעת החוק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה ולפוליטיזציה במינוי התובע הכללי של ח"כ מלביצקי (הליכוד).[10] הצעה זו מציעה להפריד בין סמכויות הייעוץ המשפטי לתביעה הפלילית, ולקבוע כי שר המשפטים הוא שימנה את התובע הכללי, באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, ללא כפיפות ליועץ המשפטי לממשלה וללא ועדת איתור מקצועית. אף שההצעה טרם קודמה בכנסת, היא מצטרפת ללא פחות מ־24 הצעות חוק נוספות שהניחה הקואליציה הנוכחית, המבקשות לפגוע בעצמאות מערך הייעוץ המשפטי לממשלה ולשנות את אופיו המקצועי.[11]

- **החלשת מערך הייעוץ המשפטי במשרדי הממשלה.** בחודש יולי אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה לקדם הצעת חוק של ח"כ בוארון (הליכוד) המבקשת לנתק בין היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה לבין היועצת המשפטית לממשלה שהיא המנחה המקצועית של פעילותם.[12] הצעה זו, אם תתקבל, תפגע קשות בעצמאותו ובמקצועיותו של מערך הייעוץ המשפטי לממשלה כולו, וביכולתו להבטיח את שלטון החוק, וכן ביכולת משרדי הממשלה לתפקד, בהיעדר מדיניות משפטית קוהרנטית ואחידה (שאינה מעוצבת על פי צרכים פוליטיים).[13]

9 בג"ץ 18133-06-25 **גואילי נ' המשנה ליועצת המשפטית לממשלה** (משפטי צ'יבורי־מינהלי) (החלטה מיום 13.7.2025).

10 הצעת חוק התובע הכללי, התשפ"ג-2022, פ/877/25.

11 להרחבה על הצעות החקיקה הללו, ראו **דמוניטור** – מאגר הנתונים של המכון הישראלי לדמוקרטיה על אודות הנסיגה הדמוקרטית בישראל.

12 הצעת חוק עצמאות היועץ המשפטי של משרד ממשלתי, מעמדו וסמכויותיו, התשפ"ה-2025, פ/5782/25.

13 עדנה הראל פישר וגיא לוריא "חוות דעת: הצעת חוק עצמאות היועץ המשפטי של משרד ממשלתי" (המכון הישראלי לדמוקרטיה 3.7.2025).

קידום הצעת חוק להרחבת סמכויות בתי הדין הדתיים. ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת אישרה לקריאה ראשונה הצעת חוק המבקשת להעניק סמכות לבתי הדין הרבניים והשרעיים להכריע בסכסוכים אזרחיים באמצעות בוררות – בכפוף להסכמה בכתב של שני הצדדים. הצעה זו עלולה לפגוע באחדות המשפט ובלגיטימציה של מערכת המשפט הממלכתית בישראל, ויש חשש ממשי שבמקרים רבים, במיוחד במצבים של פערי כוחות או אוכלוסיות מוחלשות, לא יהיה אפשר להבטיח כי אכן תינתן הסכמה מדעת להליך הבוררות.[14]

פגיעה בעצמאות מערכת המשפט

אלימות ואיומים נגד בית המשפט העליון. בשבועות האחרונים ניכרה עליית מדרגה באיומים על בית המשפט העליון. בראשית יוני, יום לאחר הפגנה מול בית המשפט העליון שכוונה נגד מערכת המשפט, נמצא בבית המשפט חלון מנופץ – תוצאה של ירי בנשק קר.[15] נוסף על כך, בשני דיונים שנערכו בבג"ץ באפריל וביוני, בעתירות הנוגעות לפיטורי ראש השב"כ ולמינוי מחליפו, פרצו מהומות באולם בית המשפט העליון, שבהן השתתפו גם חברי כנסת מכהנים, שאילצו את הרכב השופטים להפסיק את הדיון ולחדשו ללא קהל.[16] בתגובה לכך הדגיש נשיא בית המשפט העליון כי מדובר בניסיון להכשיל הליך משפטי, הפוגע בליבת הדמוקרטיה.[17]

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

15 נטעאל בנדל "'כלי ירייה קר': שב"כ חוקר את ניפוץ חלון ביהמ"ש העליון אחרי הפגנה, נתניהו 'גינה'" ynet 7.6.2025.

16 נטעאל בנדל, עידן בלומהוף ושרון כידון "'אין לכם סמכות!' הקולות והתיעודים מהמהומה בבג"ץ פיטורי ראש השב"כ" ynet 8.4.2025.

17 נטעאל בנדל "שופטי בג"ץ נתנו לרה"מ והיועמ"שית 6 ימים להגיב להסכמות על מינוי ראש השב"כ" **כלכליסט** 1.7.2025.

נמשכו הקריאות מצד חברי קואליציה שלא לקיים צווים משפטיים:

- שר התקשורת הודיע בפומבי כי לא יקיים צו ביניים שהאריך את כהונתו של חבר מועצת תאגיד השידור – צו שנועד להבטיח קוורום שיאפשר למועצה לפעול.[18]

- החלטת שר החינוך למנות מנכ"לית למועצה להשכלה גבוהה, למרות קיומו של צו ביניים המונע כניסה של מנכ"ל לתפקיד.[19]

הצעת חוק לפגיעה בשכרם של שופטים. בחודש מאי אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה לקדם את הצעתו של ח"כ בוארון (הליכוד) לשינוי מבני בשכרם של נושאי משרה ברשויות השלטון, ובכלל זה שופטים. לפי ההצעה, ייקבע מדרג שכר חדש, שבו שכרם של שופטי העליון והדרגים המשפטיים הבכירים יופחת באופן יחסי לשכר נשיא המדינה, עם נושאי משרה אחרים – ואילו בפועל, על פי המדרג המוצע, שכרם של חברי הכנסת דווקא יעלה. מעבר לכך, מוצע לבטל את ההגנה הייחודית הקבועה בחוק־יסוד: השפיטה, ולהתיר קבלת "החלטה המכוונת להפחית ממשכורתם של שופטים בלבד". הצעה זו מבקשת לערער על עקרון היסוד של עצמאות מערכת המשפט ועלולה לשמש מנגנון להפעלת לחץ פוליטי על שופטים.[20]

פגיעה בטוהר הבחירות

פוליטיזציה בוועדה הציבורית למימון מפלגות. בחודש יולי פורסם ההרכב החדש של הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות, שתפקידה לקבוע את שיעור יחידות המימון של מפלגות. לצידה של יו"ר הוועדה – נשיאת בית המשפט המחוזי בתל אביב לשעבר – מינה יו"ר הכנסת שני חברים שהם פעילים כיום במפלגת הליכוד וחסרים רקע אקדמי מתאים לנושא הוועדה.[21] החלטת יו"ר הכנסת חורגת מן הנוהג שנשמר לאורך השנים, שלפיו נמנעו יושבי ראש הכנסת מלמנות לוועדה חברים הפעילים במפלגתם (אומנם מונו לוועדה חברים בעלי זיהוי מפלגתי, אך רק מי שכבר אינם פעילים פוליטית). לכך יש

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

19 שחר אילן "מצפצף על בג"ץ: קיש פרסם את בחירתו למנכ"לית המל"ג" **כלכליסט** 6.7.2025.

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

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

להוסיף כי במינוי חברי הוועדה, יו״ר הכנסת כפוף לאמות המידה של המשפט המינהלי, וספק אם מינוי שני פעילים במפלגת הליכוד עונה על החובה המינהלית לנהוג ללא משוא פנים. הדבר מעורר חשש לפוליטיזציה של החלטות הוועדה, בעיקר בשל העובדה שעל פי חוק מימון מפלגות, החלטה על הפחתת שיעור יחידת המימון אומנם מחויבת להתקבל פה אחד, אך החלטה על הגדלת שיעור המימון יכולה להתקבל גם ברוב דעות.[22]

פגיעה באופוזיציה הפרלמנטרית

ניסיון, שלא צלח, להדיח מהכנסת את ח״כ איימן עודה. בעקבות התבטאות של ח״כ איימן עודה (חד״ש־תע״ל): ״שמח על שחרור החטופים והאסירים. מפה חייבים לשחרר את שני העמים מעול הכיבוש. כולנו נולדנו בני חורין״ – נפתח הליך להדחתו מהכנסת לפי סעיף 42 ג(1) לחוק־יסוד: הכנסת (על סמך התנאים הקבועים בסעיף 7א(א)(3) לחוק יסוד: הכנסת). הייעוץ המשפטי לממשלה והייעוץ המשפטי לכנסת הביעו הסתייגות חריפה מההליך. היועצת המשפטית לכנסת ציינה כי ספק אם ההתבטאות האחת הזאת עומדת ברף שנקבע בפסיקה, הכולל דרישה למסה משמעותית של ראיות ברורות, חד־משמעיות ומשכנעות לתמיכה במאבק מזוין של ארגון טרור. נוסף על כך, הודגש כי חסרה באמירה קריאה מפורשת לפעולה אקטיבית של תמיכה בארגון טרור, וכי אין בסיס מוצק לקביעה שזהו מאפיין דומיננטי בשאיפותיו של הח״כ. עמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה היא כי ניתן לבחון את הדברים בהקשר האתי, אך אין להפעיל בגינם את מנגנון ההדחה הקיצוני.

אומנם 73 חברי כנסת הצביעו בעד ההדחה, אך לא הושג הרוב הדרוש של 90 ח״כים, כנדרש בחוק. עם זאת, אופן ההתנהלות במהלך הדיון על ההדחה בוועדת הכנסת הוכיח את הקושי בהליך שבו חברי כנסת מדיחים חבר כנסת, שהוא הליך חריג במבט השוואתי.[23]

חקיקה פרסונלית נגד פוליטיקאים יוצאי מערכת הביטחון. ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה לקדם את ״הצעת חוק שלילת הטבות מבכירים במערכת הביטחון״, שהגישו ח״כ

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

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

קלנר וח״כ שקלים (הליכוד). הצעה זו תאפשר הורדה בדרגה ושלילת פנסיה מבכירים לשעבר בגופי הביטחון, אם הדרג הפוליטי יקבע שהם עודדו סרבנות או הפסקת התנדבות לצה״ל, קראו להפסקת תמיכה במדינת ישראל או תמכו בהטלת סנקציות על המדינה.[24] על פי הצעת החוק, הסמכות תינתן לראש הממשלה (לעניין המוסד והשב״כ), לשר הביטחון (לעניין הצבא) ולשר לביטחון לאומי (לעניין משטרת ישראל, השב״ס והרשות הארצית לכבאות והצלה). הצעת החוק טרם קודמה בפועל, אך מדובר בפגיעה בזכויות יסוד של יוצאי מערכת הביטחון – לרבות בחופש הביטוי ובזכות לקניין, כאשר הסמכות לשלול את הדרגות נתונה לפוליטיקאים. אחד מיוזמי הצעת החוק אף עמד בפומבי על אופייה הפרסונלי כאשר ציין כי היא מכוונת כלפי פוליטיקאים מסוימים יוצאי מערכת הביטחון.[25]

פגיעה בעצמאות משטרת ישראל

המשך התערבות השר לביטחון לאומי בפעילות המשטרה. בשלהי אפריל הושג הסכם עקרונות בין היועצת המשפטית לממשלה לשר לביטחון לאומי שנועד להסדיר את גבולות המעורבות של השר בעבודת המשטרה. לפי ההסכם, השר לא יעסוק בנושאי מחאה נגד השלטון; לא ייתן הנחיות או יתערב בהחלטות אופרטיביות של המשטרה; לא יקבע מדיניות בנושאי חקירות ולא יתייחס לחקירות; סמכויות להתערב במינויים וקידומים בארגון צומצמו מאוד; וכן נאסרה אליו פניה לשוטרים (מלבד המפכ״ל).[26] זמן קצר לאחר גיבוש הסכם העקרונות הזהירה היועצת המשפטית לממשלה את השר לביטחון לאומי כי הוא חורג ממנו. ברקע דווח כי השר חרג מן ההסכם, לדוגמה כאשר פנה ישירות למפקדי מחוזות בדרישה לפעול נגד רעשים ממסגדים, וציין כי הוא זה שמינה אותם.[27] נוסף על כך, עולה כי הוא סירב – באופן חריג וחסר תקדים – לאשר קידום של

24 הצעת חוק שלילת הטבות מבכירים במערכת הביטחון, התשפ״ה–2025, פ/5831/25.

25 אושר שקלים (@OsharShkalim) X (2.7.2025, 12:33).

26 טובה צימוקי "מחווה בן גביר־היועמ"שית: השר יוגבל במינויים – ולא יתערב מבצעית בהפגנות" ynet 29.4.2025; סוזי נבות ומירית לביא "מחווה היועמ"שית־בן גביר הוא פתרון 'אמצע' יצירתי" (המכון הישראלי לדמוקרטיה 13.5.2025).

27 יהושע (ג'וש) ברריינר "היועמ"שית הזהירה את בן גביר: אינך עומד בסיכומים על התערבות בחקירות" הארץ 8.6.2025.

קצינה שהייתה מעורבת בחקירת תיקי ראש הממשלה.[28] הייעוץ המשפטי לממשלה התריע בפני השר כי שימוש בתפקיד שלטוני באופן שיש בו כדי להרתיע קציני משטרה ועדים בהליכים פליליים, ולהביא לשיבוש התנהלותם התקינה של הליכים פליליים – "לא זו בלבד שאינו ראוי, אלא שהוא מהווה חריגה מסמכותך, התערבות פוליטית פסולה בהליכים פליליים, ואגב זאת גם עולה כדי הפרה בוטה של העקרונות להם התחייבת בפני בית המשפט העליון".[29]

פוליטיזציה של השירות הציבורי

הליכי מינוי נציב שירות המדינה. בחודש מאי קבע בג"ץ, ברוב דעות, כי מינוי נציב שירות המדינה מחייב הליך תחרותי.[30] יומיים לאחר מכן מינה ראש הממשלה ממלא מקום נציב שירות המדינה. הייעוץ המשפטי לממשלה סבר כי החלטה זו נעשתה בניגוד לדין, שכן לא הושלם הליך ההיוועצות הסטטוטורי עימו. המינוי – של מנכ"ל משרד החוץ – עורר קשיים גם בשל זיקתו הישירה לדרג הפוליטי, וגם בשל הפוטנציאל לניגוד עניינים בהפעלת סמכויות שונות של הנציב.[31]

לאחר שהמועמד ויתר על התפקיד ביקש ראש הממשלה למנות את מנכ"ל הרבנות הראשית לממלא מקום נציב שירות המדינה (במקביל לתפקידו כמנכ"ל) וקצב לייעוץ המשפטי לממשלה 24 שעות להעברת עמדתו. זמן קצר לאחר מכן הודיע על מינויו הזמני לתפקיד של דניאל הרשקוביץ, שהיה הנציב עד העת האחרונה. בהמשך הורה בג"ץ על קיום דיון נוסף בפסק הדין, שקבע כי מינוי נציב שירות המדינה מחייב הליך תחרותי,

28 יהושע (ג'וש) ברריינר ויעל פרידסון "בן גביר מעכב קידום של קצינת משטרה שהעידה במשפט נתניהו" **הארץ** 11.6.2025; יהושע (ג'וש) ברריינר "ראש אגף החקירות נגד בן גביר: לא ניתן לפגוע בקצינים שחקרו בעלי שררה" **הארץ** 16.7.2025.

29 יהושע (ג'וש) ברריינר "היועמ"שית: מחחזק החשד כי בן גביר התערב באופן פסול במניעת קידום קצינה שהעידה במשפט נתניהו" הארץ 21.7.2025.

30 בג"ץ 37830-08-24 **מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה נ' ממשלת ישראל** (12.5.2025).

31 מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי־מינהלי), עו"ד ד"ר גיל לימון, אל ראש הסגל בלשכת ראש הממשלה, מר צחי ברוורמן, בנושא "ממלא מקום נציב שירות המדינה" (16.5.2025).

והרכב מורחב של חמישה שופטים. נקבע כי בשל הדחיפות הדיון הנוסף ייערך עד תום שנת תשפ"ה (לא יאוחר מ־22.9.2025).[32]

הצעת חוק שמטרתה לבטל את הדרישה להליך תחרותי במינוי נציב שירות המדינה. במאי אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה הצעת חוק שהגישו ח"כ כץ וח"כ הלוי (הליכוד) שתאפשר לראש הממשלה למנות ממלא מקום לתקופה של עד חצי שנה – עם אפשרות הארכה בנסיבות מיוחדות באישור הממשלה.[33]

המשך אי־מינוי נשים לתפקידי מנכ"ל בניגוד לפסיקת בג"ץ. פסיקת בג"ץ מפברואר 2025 קבעה כי הממשלה מפרה את הדין בכך שאין מנכ"לית אחת מכהנת בכל משרדי הממשלה, והורתה לממשלה לגבש כללים להבטחת ייצוג הולם של נשים בתפקידי מנכ"ל משרדי הממשלה בתוך שישה חודשים. למרות זאת, חמישה חודשים לאחר הפסיקה, עדיין לא מונתה אף מנכ"לית למשרד ממשלתי במינוי קבוע, ותחת זאת מונו שבעה מנכ"לים גברים.[34]

קידום הצעת חוק לפוליטיזציה של המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש). ועדת החוקה והוועדה לביטחון לאומי של הכנסת המשיכו לקדם לקריאה ראשונה הצעת חוק פרטית המבקשת להוציא את מח"ש מהפרקליטות ולהכפיפה ישירות לשר המשפטים ולמנכ"ל משרדו. כמו כן, ההצעה מבקשת להסמיך את מח"ש לחקור גם עבירות של תובעים מפרקליטות המדינה. הצעה זו, אם תאושר, תוביל לפגיעה באי־תלותה של מח"ש ובאי־תלות הפרקליטים, וכן היא עלולה להרתיע אותה מלחקור מקרי שחיתות שלטונית ומקרי אלימות משטרתית, במיוחד כלפי פעילי מחאה.[35]

32 דנג"ץ 70105-05-25 **ממשלת ישראל נ' מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה** (13.7.2025).

33 פ/5838/25 הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון – מינוי נציב והטלת תפקיד זמני), התשפ"ה-2025.

34 ענת טהון אשכנזי "גם בראש המשרד לשוויון חברתי יעמוד גבר" (המכון הישראלי לדמוקרטיה 11.5.2025); אסף שפירא, דפנה אבירם־ניצן ונסרין אבו עסלה "סקירה: ניתוח מגדרי של מנכ"לים במשרדי הממשלה, 2003–2025" (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2.7.2025).

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

הצעת חוק לפוליטיזציה של התפקידים הבכירים ביותר בשירות המדינה. על שולחן ועדת השרים לענייני חקיקה הונחו ביולי שתי הצעות שמטרתן לאפשר לממשלה להשתלט על המינויים הבכירים: הראשונה, של ח"כ פוגל (עוצמה יהודית), מציעה לאפשר לממשלה חדשה, במהלך 100 הימים הראשונים לכהונתה, להביא לסיום כהונתם של בעלי התפקידים הבכירים ביותר בשירות הציבורי: היועץ המשפטי לממשלה, ראשי זרועות הביטחון ואכיפת החוק, נציב שירות המדינה, ראש אגף התקציבים במשרד האוצר ודירקטורים בחברות ממשלתיות.[36] הצעה זו אושרה על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה.

ההצעה השנייה – שהדיון בה בוועדת השרים טרם הסתיים – היא הצעתו של ח"כ שקלים (הליכוד) לבטל את דרישת ההיוועצות בוועדה המייעצת למינויים בכירים בשירות המדינה. ועדה זו בוחנת, בין היתר, את המינויים לתפקידי ראשי זרועות הביטחון ונגיד בנק ישראל. ההצעה מבקשת לקבוע כי הממשלה תוכל לאשר את המינויים הרגישים מראש, לפי הצעת השר הממונה, ללא כל פיקוח עצמאי.[37]

הצעת חוק לפוליטיזציה של החברות הממשלתיות. ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה לקדם הצעת חוק של ח"כ ואטורי (הליכוד), המציעה לבטל את ההגבלה הקיימת כיום בחוק, שלפיה מועמד עם זיקה פוליטית לאחד משרי הממשלה לא ימונה לדירקטור בחברה ממשלתית, אלא אם כן יש לו כישורים מיוחדים בתחום עיסוקה של החברה.[38] לפי המצב החוקי כיום, אם ועדת המינויים מזהה זיקה אישית, עסקית או פוליטית בין מועמד לדירקטוריון לבין שר בממשלה, היא לא תמליץ על מינויו, אלא בחריגים מסוימים. הצעת החוק מבקשת להסיר את מגבלת הזיקה הפוליטית מהשיקולים של ועדת המינויים, ולאפשר מינויים של מקורבים פוליטיים לתפקידי מפתח בחברות הממשלתיות. במקום מינויים של בעלי כישורים. מדובר בצעד משמעותי במיוחד לנוכח מקומן המרכזי של החברות הממשלתיות במשק הישראלי - כ־70 חברות ועוד כמה עשרות חברות־בנות, הממלאות תפקידים מרכזיים בתחומי ביטחון (רפאל, התעשייה

36 הצעת חוק הפסקת כהונה של נושאי משרה בכירים בתקופת הכהונה הראשונית של ממשלה חדשה, התשפ"ה-2025, פ/5733/25.

37 הצעת חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון - דרך המינוי), התשפ"ה-2025.

38 הצעת חוק החברות הממשלתיות (תיקון - כשירות מיוחדת), התשפ"ג-2022

האוויריות), אנרגיה (חברת החשמל), מים (מקורות), תחבורה (רכבת ישראל, נמלי חיפה ואשדוד), תקשורת (דואר ישראל) ועוד.[39]

פגיעה בחופש הביטוי וניסיון להתערבות ממשלתית בגופי התקשורת

הארכת תוקף החוק למניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה. בראשית המושב האריכה הכנסת את תוקף חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה בשישה חודשים נוספים בהליך חקיקה מזורז של שבוע בלבד. מדובר בחוק שנחקק במקור לתקופה קצובה של ארבעה חודשים בלבד, ונגדו תלויה ועומדת עתירה לבג"ץ. בין היתר, הטענה כלפי החוק היא שהוא פוגע בחופש העיתונות פגיעה לא מידתית, וגם אינו משרת צורכי בטחון.[40]

הצעה לתיקון חוק המאבק בטרור המגבילה את חופש ביטוי. ועדת החוקה של הכנסת דנה בהצעת חוק שמבקשת, בין היתר, להסמיך את המשטרה לפתוח בחקירה בחשד להסתה לטרור ללא אישור מוקדם של פרקליט המדינה, בניגוד למצב הקיים כיום.[41] בדיון האחרון שהתקיים בוועדת החוקה הסתייגה המשטרה עצמה מהסרת הדרישה לאישור מוקדם, וציינה כי מתקיים שיח עם פרקליטות המדינה בנוגע לעדכון ההנחיות הקיימות. תיקון זה, אם יעבור, עלול להוביל להרחבה במעצרי שווא ובחקירות סרק שמטרתם להלך אימים על מי שירצו להתבטא בביקורתיות או בכל דרך אחרת שלא תמצא חן בעיני המשטרה.

הצעות חוק לפגיעה בתאגיד השידור הציבורי. בחודש יוני הונחה על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית הצעת חוק של ח"כ קלנר (הליכוד) המבקשת לערוך שימוע פומבי שנתי

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

40 בג"ץ 2859/24 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ראש הממשלה**.

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

ליושב ראש מועצת תאגיד השידור הציבורי בוועדת הכלכלה של הכנסת.[42] באותו החודש אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה גם הצעת חוק של ח"כ דיסטל־אטבריאן לסגירת חטיבת החדשות של תאגיד השידור הציבורי ולהפרטת שידורי הרדיו של רשת ב', כך שעל פי ההצעה יסגרו בבת אחת שני ערוצי שידור ציבוריים.[43] יוזמות אלו משתלבות בשורת ניסיונות להרתיע את תאגיד השידור הציבורי ולפגוע בעצמאותו.

הצעת חוק להתערבות ממשלתית בשוק הפרסום בטלוויזיה. ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה הצעה של ח"כ בוארון (הליכוד), גואטה (הליכוד), פסל (הליכוד) ומלול (ש"ס), שכותרתה "הצעת חוק לצמצום הריכוזיות בענף הפרסום במדיה".[44] בפועל, הצעת החוק תכריח חברות לפרסם בערוץ 14 דווקא, ובכך תביא להגדלת הכנסותיו של הערוץ. הייעוץ המשפטי לממשלה הבהיר כי "ההצעה יוצרת מעורבות ישירה של הדרג הפוליטי בהקצאת משאבים ציבוריים בתחום התקשורת; וכן הקניית סמכות רחבה וגורפת לדרוש מידע מגופי תקשורת, אמצעי שאף טמון בו פוטנציאל משמעותי להשפעה פוליטית על פעילותם של כלי תקשורת".[45]

הרפורמה בשוק השידורים. ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה את טיוטת תזכיר חוק התקשורת (שידורים), הכוללת רפורמת עומק לשינוי פני שוק השידורים. מדובר ברפורמה מקיפה המחייבת דיון מקצועי יסודי, שטרם הסתיים. בחוק המוצע נעדרים מנגנונים שיבטיחו את הפרדה בין הערוצים המסחריים לחברת החדשות – מה שעלול לפגוע פגיעה ממשית בשידור חופשי של חדשות.[46] עד עתה הצעת החוק לא הונחה על שולחן הכנסת. אף שהחוק מבקש להסדיר את שוק השידורים בישראל, בד בבד

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

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

44 הצעת חוק לצמצום הריכוזיות בענף הפרסום במדיה, התשפ"ה–2025, פ/5455/5.

45 נבו טרבלסי "ועדת השרים אישרה את ההצעות לסגירת חטיבת החדשות בתאגיד והמגבלות על שוק הפרסום" **גלובס** (29.6.2025).

46 מכתב מאת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), עו"ד מאיר לוין, אל סגן ראש הממשלה ושר המשפטים, ח"כ יריב לוין, בנושא "טיוטת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ה–2025" (18.5.2025).

עם הנחתו, חברי קואליציה ממשיכים להגיש הצעות חוק פרטיות רבות המעלות חשש לפגיעה בעיתונות החופשית.

זימון עיתונאים לחקירה. משטרת ישראל הודיעה כי כתב המשפט של חדשות 13, אביעד גליקמן, זומן לחקירה באזהרה, בעקבות טענה שדחף עובדת של שרה נתניהו כאשר הגיע לדיון בתביעה שהגישה נתניהו נגד עובדת לשעבר במעון ראש הממשלה. על פי דיווחים בתקשורת הופעל לחץ על מצד גורמים פוליטיים על קציני משטרה לפתוח בחקירה.[47] על פי נוהלי המשטרה, פתיחה בחקירה נגד עיתונאי בגין פעילותו המקצועית מחייבת אישור מוקדם של פרקליטות המדינה. עם זאת, המשטרה קבעה כי האירוע אינו נוגע ללב העשייה העיתונאית, ופתחה בחקירה מיוזמתה, ללא קבלת אישור. היועצת המשפטית לממשלה הורתה למשטרה להיוועץ עם הפרקליטות טרם פתיחת החקירה.[48]

בה בעת, באופן חריג ביותר, נעצר העיתונאי ישראל פריי בתנאים של אסיר ביטחוני לאחר שהביע שמחה על מות חיילים בעזה (אמירה מחפירה ומקוממת הראויה לכל גינוי), בהנחיית נציב השב"ס, משום שהעבירה שיוחסה לו היא הסתה לטרור.[49] סיווגו של עיתונאי כאסיר ביטחוני בשל התבטאות חריפה מעורר חשש לשימוש מרתיע בכלים פליליים כלפי עיתונאים.[50] לכך יש להוסיף את חקירתו באזהרה ומעצרו של עורך עיתון ג'רוזלם פוסט, צביקה קליין, באפריל בגין חשד למעורבות בפרשת "קטארגייט". אף שהזימון לחקירה אושר כדין על ידי היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה, עצם חקירתו של עיתונאי בכיר בהקשר לעבודתו העיתונאית מטרידה ועלולה לפגוע בחופש העיתונות.

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

48 יהושע (ג'וש) ברייזנר וחן מענית "היועמ"שית הורתה לעקב את חקירתו של הכתב אביעד גליקמן: חקירת עיתונאים דורשת זהירות" **הארץ** 11.7.2025.

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

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

פגיעה בזכות לשוויון באקדמיה ופוליטיזציה גוברת של המוסדות להשכלה גבוהה

קידום הצעת חוק לעיגון הפרדה מגדרית באקדמיה. בחודש מאי אישרה הכנסת בקריאה ראשונה הצעה לתיקון חוק זכויות הסטודנט, המרחיבה מאוד את התנאים המותרים להפרדה בין נשים לגברים במוסדות להשכלה גבוהה "מטעמי דת".[51] הצעה זו, אם תאושר, תפגע בזכות היסוד לשוויון ובאיכות הלימודים האקדמיים משום שייערכו תחת מגבלות ואיסורים. הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה שנייה ושלישית.

קידום הצעת חוק לקביעת הגבלות על ביטויים באקדמיה. בכנסת מקודמת הצעת חוק המבקשת לחייב אוניברסיטאות להטמיע בתקנון הוראות האסורות על פעילות ציבורית מאורגנת שהיא פעילות האסורה על פי דין, ובכלל זה גילוי 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.[52] 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.[53] הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת לקראת קריאה שנייה ושלישית.

מהלכים לשלילת תקציבים מאוניברסיטאות בשל תכנים פוליטיים בקמפוסים. במאי פנה שר החינוך לשר האוצר בבקשה לקצץ בתקציב המדינה המועבר לאוניברסיטה העברית ולאוניברסיטת תל אביב בטענה שהן אירחו בתחומם ובמימונם אירועי "נכבה", אף שהאוניברסיטאות הבהירו כי הן לא מימנו את האירועים המדוברים. מדובר בניסיון

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

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

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

להפעיל לחץ פוליטי תקציבי על מוסדות אקדמיים ולתייג אותם כזירות בעייתיות, ללא כל בסיס עובדתי או משפטי.[54] הגם שמהלך זה לא יצא אל הפועל, עולה חשש שייווצר אפקט מצנן שימנע פעילות פוליטית בקמפוסים.

פגיעה בחברה האזרחית

קידום הצעת חוק למיסוי ארגוני חברה אזרחית (״חוק העמותות״).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 יתחייב שלא לעסוק בפעולות מסוימות – ובהן העברת ביקורת על הממשלה או משרדי הממשלה או קידום פעילות בכנסת.[55] המשמעות המעשית היא שעמותות יידרשו להימנע מפעילות לגיטימית במרחב הדמוקרטי כתנאי לפטור ממס. אם תתקבל ההצעה בנוסח זה, היא צפויה לפגוע פגיעה דרמטית בפעילות החברה האזרחית ובלגיטימציה הציבורית שלה.

צעדים שפגעו בזכויות יסוד במסגרת ההכרזה על ״מצב חירום מיוחד בעורף״ במהלך המלחמה עם איראן

פגיעה בזכות ההפגנה בחסות מצב החירום. דווח על שורה של מקרים שבהם מנעה המשטרה את קיומן של הפגנות, בטענה שמדובר בהתקהלויות אסורות, גם כאשר היה מדובר באנשים שהפגינו בגפם ולא התקהלו. כמן כן דווח על מקרים שבהם מנעה המשטרה בכוח קיום של הפגנות ועצרה בכוח מפגינים שקראו לעצירת המלחמה בעזה והמערכה מול איראן. בכמה מקרים חמורים במיוחד אף נערכו חיפושים בעירום על נשים שהפגינו נגד המלחמה ובעד שחרור החטופים.[56]

54 שלמה טייטלבאום "שר החינוך קורא להפחית תקציבים מאוניברסיטאות – בחוסר סמכות" **כלכליסט** 13.5.2025.

55 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.

56 בר פלג ויהושע (ג'וש) ברייגר "אישה שהפגינה נגד המלחמה ליד מעון רה"מ נעצרה ועברה חיפוש משטרתי בעירום" **הארץ** 20.6.2025; לירן תמרי "האוניברסיטה נגד המשטרה אחרי המעצר שלווה בחיפוש בעירום: 'השפלה והרתעה'" ynet 24.6.2025.

הגבלת חופש התנועה באמצעות איסור יציאה מהארץ. בימי המלחמה עם איראן נאסרה יציאתם של אזרחים ישראלים מן הארץ בטיסות, והותרה רק לתיירים ולדיפלומטים. צעד זה פוגע בזכות החוקתית לצאת מן הארץ (סעיף 6(א) לחוק־יסוד: כבוד האדם וחירותו), והוא הוטל ללא הסמכה מפורשת בחוק.[57]

פגיעה בחופש העיתונות בחסות מצב החירום. הצנזור הצבאי הראשי הוציא צו המחייב כלי תקשורת ישראליים וזרים ומפעילי רשתות חברתיות להעביר לאישורו מראש כל פרסום הנוגע למיקומי נפילות טילים. הצו – שגובש ללא היוועצות עם הייעוץ המשפטי לממשלה ומבלי שפורסם ברשומות כדין – שימש בסיס להנחיה של היועץ המשפטי של המשטרה שאפשרה לשוטרים לפעול נגד עיתונאים, להחרים להם ציוד ואף לעצור אותם במקרים של חשש להפרת הצו. לאחר פנייה של ארגון העיתונאים והעיתונאיות צומצם הצו והסמכות לפעול נגד עיתונאים ניתנה רק ל"קצין בכיר".[58]

בהמשך טענו שר התקשורת והשר לביטחון לאומי כי בהתבסס על צו זה התקשורת הזרה מחויבת לקבל אישור מראש מהצנזורה לכל שידור המתקיים בישראל בזמן לחימה – הן לעצם השידור, הן למיקומו. טענה זו לא גובתה בכל מעשה חקיקה ואינה מעוגנת בצו שפרסם הצנזור הצבאי הראשי.[59]

57 עמיחי כהן ומירית לביא "מסבירון: מבצע 'עם כלביא': מצב מיוחד בעורף" (המכון הישראלי לדמוקרטיה 19.6.2025).

58 יהושע (ג'וש) ברייזנר ועידו דוד כהן "צו הצנזורה המחמיר שמחייב קבלת אישור לפרסם מיקומי נפילות חסר תוקף משפטי" **הארץ** 24.6.2025. ראו גם: יעל ליטמנוביץ "הזכות להפגין נשמרת גם בעיתות מלחמה" (המכון הישראלי לדמוקרטיה 26.6.2025); עדנה הראל פישר ועמיר פוקס "סקירה: מחויבות המשטרה להגנה על חופש המחאה – גם ובמיוחד בעת מלחמה" (המכון הישראלי לדמוקרטיה 26.6.2025).

59 עידו דוד כהן וחן מענית "קרעי ובן גביר: עיתונאים זרים מחויבים לקבל אישור מהצנזורה לכל שידור" **הארץ** 20.6.2025.

סיכום

במהלך חודשי מושב הקיץ של הכנסת האיצו הקואליציה והממשלה את המהלכים לשינוי אופייה הדמוקרטי של ישראל. בתקופה זו חלה החרפה משמעותית במהלכים להשתלט על שומרי הסף הבכירים במדינה, וכן קודמו מהלכים בכנסת המערערים את עקרון שלטון החוק, ואת עצמאות מערכת המשפט ופוגעים בזכויות יסוד. ככל שהצעות חקיקה אלו יקודמו ויהפכו בסופו של דבר לחקיקה בנוסחן המוצע כעת, טמון בהן פוטנציאל לשינוי פניה של הדמוקרטיה הישראלית.

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

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

יולי 2025





www.idi.org.il