

**זילת**  
לשוויון וזכויות אדם

# דמוקרטיה לכאורה מצב המשטר בישראל

**ר**  
**ה**

דמוקרטיה לכאורה:  
מצב המשטר בישראל

**א**  
**ו**

**ל**  
**כ**

עו"ד איתי מק

מאי 2022

# **דמוקרטיה לכאורה**

## **מצב המשטר בישראל**

### **כתיבה**

עו"ד איתי מק

### **חוות דעת מייעצת**

ד"ר תמיר מגל

### **ייעוץ ומחקר**

מורן מימוני

### **צוות היגוי**

פרופ' דניאל בר-טל

פרופ' אייל גרוס

פרופ' נעמי חזן

ד"ר מהא כרכבי סבאח

פרופ' אורית קדר

### **מנהל מחלקת המחקר**

ד"ר זהר כוכבי

### **עריכה**

נועה טל

### **עיצוב טקסט ושער**

ניצן נצר

מאי 2022

# תוכן העניינים

6	.....	תקציר
15	.....	מבוא
16	.....	רקע תיאורטי
21	.....	רכיבים סמכותניים בישראל במאה ה-20 והתחזקותם בראשית המאה ה-21
		התחזקות הרכיבים הסמכותניים במהלך כהונתו של נתניהו
38	.....	כראש הממשלה התשיעי של ישראל
76	.....	סיכום

# תוכן עניינים מפורט

6	תקציר
15	מבוא
16	רקע תיאורטי
16	עקרונות יסוד של משטר דמוקרטי
16	שלטון העם
17	שלטון החוק
17	הגנה על זכויות אדם ואזרח
17	עקרונות יסוד של משטר סמכותני
17	משטר של מיעוט שולט (דמוקרטיה אתנית)
18	התנהלות שרירותית
18	שליטה הדוקה במרחב הפרטי והציבורי
18	שימוש נרחב בסוכנויות אכיפת החוק
19	מודל היברידי
21	<b>רכיבים סמכותניים בישראל במאה ה-20 והתחזקותם בראשית המאה ה-21</b>
21	ראשית המדינה: שנות ה-50 ושנות ה-60
29	שנות ה-80 ושנות ה-90
30	חקיקה וביקורת שיפוטית
32	שליטה במרחב הציבורי – התקשורת
32	תחרות פוליטית
33	אפליית אזרחי ישראל הערבים
35	התחזקות הרכיבים הסמכותניים בישראל בתשע השנים הראשונות של המאה ה-21
	<b>התחזקות הרכיבים הסמכותניים במהלך כהונתו של נתניהו</b>
38	כראש הממשלה התשיעי של מדינת ישראל
38	החלשת המעמד של חוקי היסוד
40	צמצום סמכויות הכנסת ויכולתה לפקח על הרשות המבצעת
40	צמצום תלות הממשלה באישור תקציב
41	חוק ההסדרים
41	הערמת מגבלות על אפשרות הדחת ממשלה באמצעות הצבעת אי-אמון
42	ערעור המעמד והעצמאות של "שומרי הסף"
42	קמפיין "שלטון הפקידים"
46	קמפיין לפגיעה באמון הציבור ביועמ"ש לממשלה וברשות השופטת
52	קמפיין להחלשת עצמאות ותפקוד התקשורת בישראל
55	המהלכים לדחיקת אזרחי ישראל הערבים ונציגיהם אל מחוץ למגרש הפוליטי
55	חקיקה מפלה

56	..... חוק האזרחות
56	..... חוק ועדות הקבלה והעמקת אי השוויון המרחבי
57	..... חוק קמיניץ
57	..... חוק הנכבה
57	..... חוק הלאום
58	..... ניסיון לפגוע בהשתתפות הפוליטית
58	..... מצלמות בקלפיות באזורי המגזר הערבי
59	..... קמפיינים מסיתים בתקופת בחירות
60	..... הדרה של נציגי הציבור הערבי מהפרלמנט
60	..... העלאת אחוז החסימה
60	..... פסילת מפלגות ומועמדים
61	..... חוק ההדחה
61	..... <b>דחיקה של השמאל אל מחוץ למגרש הפוליטי</b>
62	..... רדיפה והשתקה של ארגוני שמאל וזכויות אדם
63	..... חוק העמותות
64	..... הסתה נגד ארגונים
64	..... חינוך ובתי ספר
64	..... מניעת כניסה מארגונים לבתי ספר
65	..... רדיפת אנשי חינוך על שיתוף פעולה עם ארגוני שמאל
65	..... רדיפת אנשי חינוך המזוהים עם השמאל
65	..... קידום ממשלתי של אידיאולוגיה לאומנית בבתי ספר
66	..... אמנות ותרבות
66	..... חוק הנאמנות בתרבות
67	..... חוק הנכבה
68	..... קמפיין מסיבי וכולל נגד הרעיון של חרם, מבכנים ומבחוץ
68	..... חוק החרם
69	..... חוק הכניסה לישראל
70	..... האקדמיה
71	..... תרומתם של ארגוני ימין לניסיונות ההשתקה הממשלתיים נגד השמאל
76	..... <b>סיכום</b>
76	..... תחרות פוליטית
76	..... המסגרת החוקתית ומוסדות השלטון
77	..... המרחב הציבורי
77	..... המרחב התקשורתי
77	..... היחס לקבוצות מיעוט
78	..... המשך השליטה של מדינה על שטח ואוכלוסייה זרה בניגוד לרצונה
78	..... אילו מסקנות ניתן לגזור מניתוח זה?

## תקציר

בשנים האחרונות חלקים מהציבור בישראל ובעולם הופתעו לגלות שהדמוקרטיה בישראל חלשה יותר מן הדימוי הרווח בקרב רוב רובם של אזרחיה ומנהיגיה, וכי ישנו איום ממשי על שלטון החוק ומוסדותיה הדמוקרטיים כגון הכנסת, בתי המשפט והתקשורת.

דוח מכון זולת מראה כי מדינת ישראל מעולם לא הייתה מופת לדמוקרטיה ליברלית. כלומר, מודל המשטר שלה הוא מודל היברידי המשלב הן רכיבים דמוקרטיים והן רכיבים סמכותניים, כאשר בתקופות שונות המשטר נטה יותר לאחד מן הקצוות – הדמוקרטי או הסמכותני.

הפגמים במשטר בישראל והמתחים העמוקים המגולמים בו מלווים את המדינה מראשיתה. כדי להדגים זאת נדון בקצרה גם במגמות הסמכותניות בעשורים הראשונים של המדינה, כאשר מפלגת מפא"י הייתה בשלטון. כפי שנראה, המשבר הדמוקרטי בישראל לא החל רק בגלל ראש ממשלה זה או אחר אלא התפתח על רקע הנסיבות ההיסטוריות, הפוליטיות, החברתיות והכלכליות, המקומיות והבינלאומיות מאז הקמת המדינה. ראש הממשלה הראשון, דוד בן גוריון, ניצל את ההקשר המיוחד שבו התקיימה המדינה לניהולה תוך הפעלת מהלכים חקיקתיים ומוסדיים לא-דמוקרטיים, שמנעו שוויון של ממש בין הקבוצות השונות בה. אלו כללו מדיניות של הפנייה כוחנית של קבוצות אוכלוסייה לאזורי ספר, שהובילה לדחיקתן לשוליה הכלכליים והפוליטיים של החברה הישראלית. השלכותיה של מדיניות זו מהדהדות עד ימינו. המערכת הפוליטית והמערכת המשפטית בישראל גם סירבו לאורך השנים להכיר באפלייתם של העולים מארצות ערב והאסלאם כקבוצה מובחנת, דבר שממשיך להקשות על השגת שוויון וניכר בריבוד החברתי עד היום.

הדוח ממוקד בתקופות השלטון של מפלגת מפא"י ומפלגת הליכוד, בשל הדמיון בין המגמות הסמכותניות שלהן, ומאחר שמדובר בתקופות שעיצבו את אופי המשטר בישראל. בפרק המרכזי בדוח נבחנות בהרחבה המגמות הסמכותניות של צמצום והגבלה של המרחב הדמוקרטי במהלך המאה ה-21, וכן נידונות ההתפתחויות ביחסים בין הרשות המחוקקת, השופטת והמבצעת וכיצד הן משפיעות על ניתוח זה.

הדוח אינו מתיימר למצות את הדיון המורכב או לפרוס את מלוא רוחב היריעה התיאורטית וההיסטורית, אלא שוזר דוגמאות רלוונטיות מתוך ציר זמן של 74 שנים. משימה זו קשה במיוחד מאחר שאנחנו עדיין נמצאים בעיצומם של האירועים והתהליכים ומושפעים מהם.

סיפוח מזרח ירושלים שאינו חוקי ואינו מוכר על ידי הקהילה הבינלאומית, והשליטה הצבאית באוכלוסייה הפלסטינית בשטחים הכבושים, הכרוכה בהפרות שיטתיות ומתמשכות של זכויות אדם על ידי ישראל וכוחות הביטחון שלה, ההכרזה המתמדת על מצב חירום ושימוש בסמכויות דרקוניות מכוחה (כגון מעצרים מנהליים) – כל אלה הופכים את הדיון על טיב המשטר ואיכות הדמוקרטיה בישראל למורכב ובעייתי ביותר. יש אף שיטענו שבנסיבות אלה מדובר בדיון עקר, מאחר שהכיבוש על כל השלכותיו משפיע בהכרח על תהליכים בתוך ישראל, בנוסף לכגיעתו העצומה בפלסטינים.

## רקע תיאורטי

דמוקרטיה וסמכותנות (authoritarianism) נתפסות כשני קצוות של רצף אשר לאורו אפשר למדוד ולסווג משטרים פוליטיים. קצוות אלה מייצגים ניגודים חדים: שלטון העם מול שלטון יחיד, חירויות וזכויות הפרט מול חובת הנתין כלפי שליטיו, שוויון בפני החוק מול העדפה של קבוצות נבחרות, איזונים ובלמים מול עריצות השלטון, הגנה על זכויות מיעוטים שאינם חלק מהשלטון מול אפליה ורדיפה של מיעוטים, הפרדת רשויות מול רשות שופטת ורשות מחוקקת הכפופות לשליט, מערכת רב-מפלגתית מול משטר חד-מפלגתי או מפלגת שלטון עם מפלגות "דמה", ושלטון החוק מול שרירות ליבו של השליט.

במדעי המדינה התפתחה מגמה המכירה בקיומו של ספקטרום או "שטח אפור" במשוואה זו. למשל, משטרים המשלבים פרקטיקות של בחירות כלליות והוגנות ומוסדות ייצוגיים המאפיינים משטרים דמוקרטיים יחד עם מרכיבים של דיכוי אופוזיציה ומיעוטים ופגיעה בזכויות אדם המאפיינים משטרים אוטוריטריים.

כדי לייצר מדד המאפשר למפות ולמדוד את "מידת הדמוקרטיה", הדוח מפרט תחילה את התכונות והמאפיינים המרכזיים של המודלים הקלאסיים – הדמוקרטי מזה והסמכותני מזה – ושל מודלים היברידיים מוכרים כגון המודל האתנוקרטי והמודל האוליגרכי. בחינה של המאפיינים המשטריים מאפשרת להעריך את מידת הדמוקרטיה והסמכותנות של המשטר בישראל כיום.

כפי שמוסבר בדוח, על פי התבחינים המקובלים על רוב החוקרים לצורך בחינת מידת הדמוקרטיה ומידת הסמכותנות של משטר כלשהו, אפשר לקבוע שמודל המשטר במדינת ישראל הוא מודל היברידי. מודל זה עומד בניגוד לתפיסה הדיכטומית (דמוקרטיה או דיקטטורה), ונשען, כאמור, על הרעיון שאופיו של המשטר משלב בעת ובעונה אחת יסודות משני סוגי המשטרים.

## רכיבים סמכותניים בישראל במאה ה-20 והתחזקותם בראשית המאה ה-21

הדוח מציג כמה דוגמאות במטרה לעורר דיון ומחשבה על אודות התהליכים שהביאו את ישראל עד הלום. במהלך שנות ה-50 התאפיין המשטר בישראל במגוון של מגמות סמכותניות משמעותיות, לרבות: הפעלת ממשל צבאי ביישובים הערביים; הגבלות על חופש הביטוי והמחאה והשתקת ביקורת באופנים אלימים; פיקוח ומעקב אחר גורמים מתחרים שנתפסו כמסכנים את שלטון מפא"י; השגת תמיכה פוליטית באמצעות מערכת מגוונת של תגמולים; הטלת מגבלות על ארגוני חברה אזרחית שהיו ביקורתיים כלפי השלטון; היעדר מסגרת חוקתית מחייבת והגדרה עמומה לסמכויותיהם של מוסדות שונים, יחד עם מינויים אישיים של מקורבים לתפקידי מפתח; היעדר עצמאות של בתי המשפט; וניהול המרחב התקשורתי של מדינת ישראל כהמשך ישיר לתקופת המנדט הבריטי, שהתאפיינה בעיתונות בעלת הטיה מפלגתית חזקה.

אחד הביטויים החריפים ביותר לאופיו הסמכותני של המשטר בישראל היה הממשל הצבאי ביישובים הערביים, שהחל במהלך מלחמת 1948 והמשיך להתקיים ביישובים ערביים מכוח תקנות ההגנה (שעת חירום) עד שנת 1966. מעבר לתחומי אחריותו של הממשל הצבאי, השלטונות פעלו במטרה להגביל

ולמנוע התארגנות פוליטית עצמאית של ערבים אזרחי ישראל. הכנסת חוקקה בהובלת מפא"י שורה של חוקים אשר יצרו בסיס לאפליה ממוסדת בין יהודים לערבים.

במלחמת ששת הימים כבשה ישראל את שטחי הגדה המערבית וחבל עזה וכך החלה לשלוט על קרוב לחמישה מיליון פלסטינים. אוכלוסייה זו לא סופחה מעולם באופן רשמי למדינת ישראל ונתונה מאז תחת ממשל צבאי ישראלי (בחבל עזה המצב אמנם השתנה לאחר תוכנית ההתנתקות, אך הוא עדיין נתון, במידה רבה, לשליטה צבאית ישראלית). במסגרת זו מתקיים בשטחים שנמצאים תחת כיבוש ישראלי שלטון שאפשר להגדירו כסמכותני קלאסי. על מיליוני אזרחים פלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה נכפה אפוא לחיות תחת ממשל צבאי וצווים צבאיים, ללא אפשרות להשתתף בבחירות למשטר ששולט בחייהם בפועל, וללא הגנות על זכויות אדם ואזרח בסיסיות. בנוסף, על מאות אלפי פלסטינים תושבי מזרח ירושלים נכפה להסתפח למדינת ישראל כתושבי קבע שאינם אזרחים, ללא אפשרות בחירה למוסדות המדינה, ללא זכויות שוות, ותוך הפרדה אלימה ממשפחותיהם וקהילותיהם בגדה המערבית.

במקביל לאפליה החוקית כלפי המיעוט הערבי, מפא"י ניהלה נגד העולים מארצות ערב, צפון אפריקה והבלקן מדיניות של דיכוי, אפליה ודחיקה מכוונת לשוליים הכלכליים, הפוליטיים, המרחביים והחברתיים. חלק ממי שניסו להוביל לשינוי סבלו מרדיפה פוליטית ואימים, לרבות על ידי המשטרה והשב"כ. מפא"י השתיקה באלימות ביקורת על מדיניותה בעניין וגם ניהלה קמפיינים של הסתה גזענית כלפי התארגנויות פוליטיות עצמאיות של יוצאי ארצות צפון אפריקה והבלקן וזאת כדי לפגוע בלגיטימיות שלהן.

בשנות ה-80 ובשנות ה-90 ביצעה ישראל כמה קפיצות דרך משמעותיות בתוך הספקטרום הדמוקרטי-סמכותני אל עבר הקוטב של דמוקרטיה ליברלית, לרבות בעניין מעמד המיעוט הערבי בתוך גבולותיה המוכרים של ישראל.

המהפך הפוליטי של 1977, יחד עם ממשלות האחדות של שנות ה-80 והתחרות הפוליטית החריפה בשנים אלה, האינתיפאדה הראשונה בסוף שנות ה-80, שינויים גיאוגרפיים בעקבות סיום המלחמה הקרה והלחץ הבינלאומי על ישראל לערוך שינויים מסוימים, תחילת הליברליזציה הכלכלית והסכמי השלום עם מצרים (1979), ירדן (אוקטובר 1994) ואש"ף (1993-1995) – כל אלה יצרו את הרקע לשינויים משמעותיים במשטר בישראל. בשנים אלה הכנסת הפכה למוסד משמעותי יותר, נטלה חלק מרכזי יותר בתהליכי הפיקוח הציבורי על פעילות הממשלה והן התאפיינו במגמה של ליברליזציה ודמוקרטיזציה גוברת. אך לצד זאת העמיקו השסעים האידיאולוגיים והחברתיים בין הקבוצות השונות המרכיבות את הציבוריות הישראלית. סירובה של מערכת המשפט להכיר במזרחים כאוכלוסייה מופלית, הרפורמה להפשרת קרקעות של שרון וחקיקת חוק ועדות הקבלה היוו את המשך האפליה של קבוצה זו וכן של אזרחיה הערבים של ישראל. מנגד, מגמת הליברליזציה כללה צעדים משמעותיים לעבר חוקה, תחרות פוליטית חופשית ושוויונית יותר, שיפורים משמעותיים בחופש הביטוי וחופש העיתונות, לצד דה-פוליטיזציה של רשויות אכיפת החוק ויותר איזון ופיקוח בין הרשויות.

עם זאת, בעוד בתוך גבולותיה הבינלאומיים המוכרים של מדינת ישראל התחזקו הרכיבים והכוחות הדמוקרטיים, בשטחים הפלסטינים הכבושים – חרף הסכמי אוסלו – רק העמיק המשטר הצבאי באופן המזכיר משטרים צבאיים מהמאה הקודמת.



בשנים אלה נחקקו ארבעה חוקי יסוד שנתנו דחיפה משמעותית לתהליך הבנייה של מסגרת חוקתית לישראל, ובפרט להגנה על חירויות וזכויות הפרט מפני כוחו של השלטון, לאחר שכבר הוכרו כזכויות יסוד בפסיקת בג"ץ.

באותה התקופה גם הזכות להפגנה ומחאה, שחיוניות לקיומו של משטר דמוקרטי, קיבלה ביטוי משמעותי בכמה פסקי דין של בית המשפט העליון, והפכה באמצעותם לזכות בעלת מעמד חוקתי מוגן (אף על פי שבשטחים הפלסטינים הכבושים המשטר הצבאי אינו מכיר בזכות ההפגנה).

במהלך שנות ה-90 התחולל שלוש פעמים מהפך בשלטון בין מפלגות העבודה והליכוד. חוסר היציבות השלטונית היה עדות לתחרות פוליטית עזה והיעדר הגמוניה של אחת המפלגות. על רקע הסכמי אוסלו והיריבות הפוליטית, החלו מתקפות ארסיות ומסיתות כלפי יצחק רבין ושמעון פרס, שהגיעו לשיאן עם רצח ראש הממשלה רבין ב-4 בנובמבר 1995 בתום עצרת שלום בתל אביב. הרצח וההסתה הפרועה שקדמה לו ביטאו את חולשת המנגנונים הדמוקרטיים בישראל ויכולתם המוגבלת להתמודד עם מחלוקת פוליטית עזה.

מראשית המאה ה-21, בעת כהונותיהם כראשי ממשלה של בנימין נתניהו, אהוד ברק, אריאל שרון ואהוד אולמרט, ועד לבחירות במרס 2009 שבהן נבחר נתניהו בשנית לראשות הממשלה, התרחשו בישראל תהליכי התחזקות של הרכיבים הסמכותניים. תהליכים אלו, אשר התעצמו על רקע האינתיפאדה השנייה, הושפעו במידה רבה מהשינויים שחלו במאזן הכוחות הפוליטיים בחברה בישראל לאחר רצח ראש הממשלה רבין. כך למשל, במקביל להעמקת מפעל ההתנחלויות בגדה המערבית והשליטה על העם הפלסטיני, התחזק בתוך ישראל שיח של שלילה ודה-לגיטימציה כלפי מערכת המשפט ושומרי הסף, מחנה השמאל ואזרחיה הערבים.

ב-1999 נבחר אהוד ברק לראשות הממשלה כמי שישקם את מחנה השלום לאחר רצח רבין. אף על פי שהוביל את הנסיגה מלבנון, שהייתה פופולרית בקרב הציבור, בעקבות אירועי אוקטובר 2000 (שבהם נהרגו 12 ערבים ישראלים) וכישלון ועידת קמפ דייוויד, ברק האיץ למעשה את פירוק מחנה השמאל ואיבד חלק ניכר מאוד מתמיכת הציבור הערבי. יו"ר הליכוד אריאל שרון, שבעקבות ביקורו המתוקשר בהר הבית בספטמבר 2000 פרצה האינתיפאדה השנייה, נבחר לראשות הממשלה במרס 2001, הודות לאכזבה מברק יחד עם החרמת הערבים את הבחירות וחומרת המצב הביטחוני.

שתי כהונותיו של שרון כראש ממשלה לוו בפיגועי התאבדות בתוך ישראל ובלחימה בגדה המערבית וברצועת עזה, אשר כללה הפרות חמורות של זכויות אדם והחוק הבינלאומי. על רקע זה חלו שינויים דרמטיים בשיטת השליטה של ישראל על האוכלוסייה הפלסטינית. בנוסף, שרון ביקר בחריפות הולכת וגוברת את הנכונות של בג"ץ לקיים דיונים על תוואי גדר ההפרדה ועל פעילות כוחות הביטחון בשטחים הכבושים, זאת אף שבג"ץ הקפיד לא להתערב במדיניות ובפעילות שם.

במקביל לפרשות השחיתות שבהן נחשד, בקיץ 2005 ביצע שרון את "תוכנית ההתנתקות". שרון קבע את מדיניותו ללא תהליכים דמוקרטיים מעמיקים בכנסת, בממשלה או במפלגת הליכוד, אלא בעיקר יחד עם מעגל מקורביו ויועציו. פרקטיקה זו פגעה באמון של חלק מהציבור בשיטה הפוליטית בישראל וגם שימשה תקדים לתהליך קבלת החלטות בנושאים גורליים.

במהלך אירועים דרמטיים אלה מפלגות השמאל הלכו ונדחקו לשוליים, התקשו למצוא את מקומן וקולן, לנקוט עמדה ביקורתית בהקשר של הגנה על זכויות אדם והקפדה על דיני הלחימה, וכן לבקר את החד-צדדיות של תוכנית ההתנתקות ואת השלכותיה הצפויות.

במהלך כהונתו של אהוד אולמרט כראש ממשלה מטעם מפלגת קדימה, בשנים 2006-2009, מונה לתפקיד שר המשפטים פרופ' דניאל פרידמן. מינוי זה הוביל לעימותים חוזרים ונשנים בין הממשלה למערכת המשפט. השר פרידמן קידם יוזמות חקיקה לצמצום הביקורת השיפוטית, סמכויות בג"ץ וזכות העמידה של עותרים ציבוריים, ופגע באמון הציבור במערכת המשפט. במקביל למסע הדה-לגיטימציה למערכת המשפט ואכיפת החוק, נפתחו חקירות בגין פרשות שחיתות חמורות נגד ראש הממשלה אהוד אולמרט, שהובילו בהמשך להעמדתו לדין ולהרשעתו.

## **התחזקות הרכיבים הסמכותניים במהלך כהונתו של נתניהו כראש הממשלה התשיעי של ישראל**

במרס 2009 נבחר בנימין נתניהו לראשות הממשלה בפעם השנייה וכיהן בתפקיד ברצף עד ל-13 ביוני 2021. כמתואר, המשטר בישראל מאז הקמתה מתאים למודל של משטר היברידי אשר משלב רכיבים דמוקרטיים וסמכותניים. בתקופה השנייה של נתניהו כראש ממשלה התחזקו הרכיבים הסמכותניים הקיימים באופן משמעותי והמשטר בישראל נטה מאוד לקצה הסמכותני.

במהלך עשרים השנים האחרונות הפכה מפלגת הליכוד למפלגת השלטון הבלתי מעורערת של ישראל, למעשה למפא"י החדשה, שגם רואה עצמה כמפלגת השלטון הלגיטימית היחידה. גם לאחר הקמת ממשלת בנט-לפיד, נתניהו סרב להכיר בממשלה החדשה כלגיטימית וחברי האופוזיציה המשיכו לכנותו "ראש הממשלה".

בחלק זה של הדוח נבחנים בהרחבה המגמות הסמכותניות וצמצום המרחב הדמוקרטי במהלך שנים אלה. כפי שמוסבר, כדי לבצר את שלטונו ואת שלטון מפלגת הליכוד, נתניהו ניצל רכיבים סמכותניים קיימים, וצעד בעקבותיהם של מפלגת מפא"י ורבים מקודמיו בתפקיד ראש הממשלה. נוסף על כך, הוא הוביל מהלכים חקיקתיים וציבוריים קיצוניים ששברו את כללי המשחק בישראל.

כך, הדוח מתאר את החלשת מעמדם של חוקי היסוד. עוד טרם כהונתו השנייה של נתניהו כראש ממשלה, לאחר חקיקתם של חוקי היסוד כבוד האדם וחירותו וחופש העיסוק, החלו ניסיונות לבלום את ההסדרה של מסגרת חוקתית מקפת לישראל באמצעות הכרה בזכויות יסוד. אך במהלך העשור האחרון לכהונתו של נתניהו, לאחר הפסקה של כמעט עשרים שנה, נחקקו שני חוקי יסוד נוספים, שתוכנם ואופיים אינם תואמים את המסגרת המושגית המקובלת של חוקה במדינות דמוקרטיות: במרס 2014 נחקק חוק-יסוד: משאל עם, וביוני 2018 נחקק חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (להלן: חוק הלאום), אשר כולל רכיבים שמתנגשים עם ערך השוויון.

נוסף על כך, מאז המחצית השנייה של שנות ה-90 התעצמה המגמה של חקיקת תיקונים ושינויים בחוקי היסוד, בהתאם לצרכים רגועים של הממשלה המכהנת. תכיפות השינויים בחוקי היסוד ואופן האשרור שלהם (ברוב רגיל), הביאו לפיחות במעמדם כבסיס לחוקה עתידית. תופעה נוספת שתרמה לזילות של

חוקי היסוד והתגברה מאוד בעשור האחרון לכהונת נתניהו היא תיקונם של חוקי יסוד על ידי חוקים זמניים והוראות שעה, דבר שהגביר את נזילותם וארעיותם.

ממשלות נתניהו גם הובילו מהלכי חקיקה שצמצמו את סמכויות הכנסת ואת יכולתה להגביל ולאזן את כוחה של הממשלה ושל העומד בראשה. כך, האפשרות של הכנסת לפקח על הרשות המבצעת באמצעות אישור התקציב, בהתאם לחוק יסוד: הכנסת המחייב לאשר חוק תקציב מדי שנה, נוטרלה במידה רבה באמצעות שורה של צעדי חקיקה שנקטו ממשלות נתניהו מאז 2009 (למשל החקיקה שהעבירה הממשלה ב-2009 כהוראת שעה, אשר אפשרה הגשת תקציב דו-שנתי שיאושר בכנסת רק אחת לשנתיים, וכן הארכה של תקופת החריגה שבה מותר לממשלה להתנהל ללא אישור תקציב מבלי שהדבר יביא לפיזור הכנסת).

דוגמא נוספת לצמצום סמכויות הכנסת היא הרחבת השימוש בחוק ההסדרים, המאפשר מנגנון חקיקה מואץ הנשלט במידה רבה על ידי הממשלה. אמנם מסגרת חוק ההסדרים נוצלה על ידי ממשלות מכל קצוות הקשת הפוליטית מאז 1985, אך בעקבות ביקורת מצד בג"ץ, התקשורת והיועמ"ש לכנסת, בשנת 2008 הוא כלל רק כמה עשרות סעיפים. לעומת זאת, החל מחוק ההסדרים לשנים 2009-2010, נכללו בו בכל פעם כמה מאות סעיפים.

ב-2014 גם בוצע תיקון בחוק יסוד: הממשלה שהחמיר את התנאים הדרושים להפלת הממשלה בהצבעת אי-אמון, עד כדי הפיכת אפשרות זו לתיאורטית לחלוטין. בעקבות תיקון זה, הצבעות אי-אמון הפכו לכלי תעמולתי בלבד, שאינו מאיים באופן ממשי על המשך קיומה של הממשלה. כך נשלל מהכנסת כלי נוסף לפיקוח על הממשלה ונשחק עוד יותר האיזון בין הרשות המבצעת והרשות המחוקקת.

הדוח מפרט גם שורה של מהלכים שנקטו בתקופת כהונתו של נתניהו לערעור מעמדם ועצמאותם של שומרי הסף שאמורים לאזן ולבלום את הרשות המבצעת. כך קודם באינטנסיביות, החל משנת 2015, קמפיין "שלטון הפקידים", שהפיץ מסרים של דה-לגיטימציה כלפי הדרגים המקצועיים, שלפיהם הפקידים של משרדי הממשלה הם גורמים חתרניים המנסים לנהל אותה באופן אנטי-דמוקרטי ולבצע "הפיכה שלטונית". מסרים אלה עסקו בכלל הדרג המקצועי ברשויות הציבוריות ובמשרדי הממשלה ובנוסף כוונו באופן ספציפי ל"פקידים" שהיו מעורבים בחקירות ובהעמדה לדין של נתניהו. בנוסף, החל מינואר 2017 הועלו הצעות מהימין להפיכת משרותיהם של היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה למשרות אמון על פי בחירת השרים, באופן שיקל גם על פיטוריהם במקרים של חילוקי דעות. מטרתן של הצעות אלה הייתה להפוך את הייעוץ המשפטי לגמיש ולבטל את תפקידם של היועצים המשפטיים כשומרי סף.

מהלך נוסף של פגיעה בשומרי הסף היה קמפיין לפגיעה באמון הציבור ביועץ המשפטי לממשלה וברשות השופטת, ובאפשרותם לפקח על הרשות המבצעת. אף שבפועל בית המשפט העליון בשבתו כבית דין גבוה לצדק (בג"ץ) נוטה במרבית המקרים לתמוך בעמדת הרשות המבצעת, החלטות ביקורתיות חריגות של מערכת המשפט הביאו למסעות הכפשה ואף הסתה כלפיה. הדיון על יוזמות לצמצום הביקורת השיפוטית וסמכויות בג"ץ הפך לחלק בלתי נפרד מהקמפיין הפוליטי של הליכוד בראשות נתניהו, בעיקר בשנים האחרונות לכהונתו כראש ממשלה. מרבית ההצעות הללו נשארו ברמה ההצהרתית בלבד, אך מטרתן הייתה להלך אימים על בג"ץ וייתכן שהיה להן אפקט מצנן.

כמו כן, יוזמה של השרה איילת שקד מ-2018 להעברת הסמכות לדין בעתירות של פלסטינים בנושא קרקעות מבג"ץ לבית המשפט המחוזי בירושלים אושרה כהצעת חוק, ובהתאם ייצוג המדינה בעתירות אלה עבר ממחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה לפרקליטות מחוז ירושלים. הדבר נעשה לאחר קמפיין ממושך של ארגוני ימין נגד ההתנהלות המשפטית בנוגע לעתירות שעניינן פינוי מאחזים והתנחלויות מאדמות פלסטיניות פרטיות. גם השרה שקד התייחסה למחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה כגוף שמאלני שפועל נגד ההתנחלויות. בהקשר זה מציין הדוח כי היוזמות השונות של הימין לצמצום סמכויות בג"ץ אמנם מוצדקות לרוב באמצעות הביקורת השיפוטית של בג"ץ כלפי מדיניות הממשלה בשטחים (חרף ההתערבות המזערית של בג"ץ בנושא), אך ליוזמות הללו יש מטרה כוללת, שנועדה להגביל באופן גורף את יכולת הפיקוח של הרשות השופטת והמשפט המנהלי על הממשלה בכל התחומים.

בהקשר זה יש לראות גם את היוזמות שעולות מעת לעת לפיצול משרת היועץ המשפטי לממשלה. אמנם מדובר בדין לגיטימי וחשוב וישנם רבים הסבורים כי היועץ המשפטי לממשלה מרכז בידיו סמכויות רבות מדי, אך ההצעות השונות בנושא זה הועלו לרוב בעקבות מקרים שבהם היועץ המשפטי לממשלה היה במחלוקת ספציפית עם הממשלה או עם שר, או על רקע חקירות פליליות והעמדה לדין של פוליטיקאים (הקמפיין בנושא התחזק במיוחד בשנתיים האחרונות לכהונת נתניהו, על רקע ההחלטה להעמידו לדין בגין חשדות חמורים לשחיתות).

זירת מאבק נוספת בתחום המשפטי הייתה הוועדה למינוי שופטים. הצעות שונות לשינוי הרכבה או לצמצום מספר שופטי בית המשפט העליון לא צלחו, אך בעקבות תיקון לחוק בתי המשפט משנת 2008, עלה בידי השרה שקד למנות 330 שופטים ורשמים בין השנים 2015-2019, לרבות שישה שופטים בבית המשפט העליון, שחלק משמעותי מהם נחשבים שמרנים או קשורים לימין ולמפעל ההתנחלויות.

מהלך נוסף לכניעה בשומרי הסף בתקופת ממשלות נתניהו היה קמפיין להחלשת עצמאות התקשורת ותפקודה. חרף ביקורת נרחבת, ראש הממשלה נתניהו כיהן גם כשר התקשורת, בין השנים 2014-2017, ובנוסף התערב בעבודתם של שרי תקשורת אחרים שמינה לאורך השנים. גם שוק התקשורת עבר בעשורים האחרונים שינויים משמעותיים שנבעו בחלקם מהתערבות פוליטית וממשלתית בתחום התקשורת, אשר נועדה לצמצם את מרחב התמרון של כלי התקשורת ולעודד תקשורת בעלת גוון אידיאולוגי ברור התומכת בליכוד ובנתניהו.

הכפשתה הקבועה של התקשורת והניסיונות לשלוט בה פגעו לא רק בעצמאות העורכים והעיתונאים, אלא גם בדעת הציבור הרחב, שתופס אותה כ"שמאלנית" ברובה (אף על פי שמחקרים מראים שתקשורת המונים מתיישרת ברובה עם הקו הממשלתי). זירת נוספת של מאבק על חופש הביטוי הייתה הרשתות החברתיות, שבהן נעשו ניסיונות להשתיק התבטאויות שאינן אוהדות את מפלגת השלטון ולהלך אימים על מבקרים חריפים של השלטון ועל עובדי מדינה שפרסמו את עמדותיהם ברשתות, באמצעות דרישות לפטרם או לנקוט נגדם הליכים משמעתיים.

הדוח מתייחס גם לחקיקה מפלה שקודמה נגד האוכלוסייה המזרחית והערבית, כגון מדיניות המקרקעין של מדינת ישראל, חוק ועדות הקבלה וחוק הלאום, ולחקיקה מפלה כלפי הציבור הערבי באופן ספציפי: חוק האזרחות, חוק הנכבה וחוק קמיניץ. חוקים אלה העמיקו והדגישו את האפליה המובנית כלפי אזרחי ישראל הערבים, כפי שזו באה לידי ביטוי בחקיקה כבר מאז שנות ה-50. הדוח מתמקד בהקשר זה

בניסיון לתייג את עצם שיתוף הפעולה עם האזרחים הערבים כלא לגיטימי, במטרה להדירם מהזירה הפוליטית, ומתאר גם ניסיונות נוספים לפגוע בהשתתפות הפוליטית של האזרחים הערבים, כגון הצבת מצלמות בקלפיות, במטרה לעורר פחד ולהוריד את אחוז ההצבעה בחברה הערבית.

עוד מזכיר הדוח מהלכים שנעשו להדרת נציגי הציבור הערבי מהפרלמנט, כמו העלאת אחוז החסימה ב-2014, בצעד שנועד להקשות על המפלגות הערביות מלהיכנס לכנסת, וכן התגברות הניסיונות לפסול מפלגות ומועמדים ערבים מלהיבחר לכנסת, באמצעות חקיקת תיקונים לחוק יסוד: הכנסת. בשנת 2016 גם נחקק תיקון מס' 44 לחוק יסוד: הכנסת, המכונה "חוק ההדחה", שנועד לאפשר הפסקת כהונה של חברי כנסת מאותן עילות שפוסלות התמודדות בבחירות.

חלק משמעותי נוסף מהמהלכים שאליהם מתייחס הדוח עוסק במאמצים לדחוק את השמאל אל מחוץ לגבולות הלגיטימיות הפוליטית, למשל בחקיקה נגד ארגוני שמאל וזכויות אדם, כגון חוק העמותות, ובהסתה נגד ארגונים אלה. גם בתחום החינוך ובתי הספר נחקק חוק למניעת כניסה של ארגוני זכויות אדם לבתי ספר וקודמה מדיניות של רדיפת אנשי חינוך המשתפים עימם פעולה או מזוהים עם השמאל, בנוסף לקידום אידיאולוגיה לאומנית בבתי הספר.

בתחום האמנות והתרבות נעשו מהלכים ליצירת דה-לגיטימציה להשתתפות פעילי שמאל וארגוני זכויות אדם בתרבות ובמרחב הציבורי. מהלכים אלו כללו ניסיונות להפסיק מימון של גופי תרבות ויצירות אמנות שזוהו עם השמאל ועם התנגדות לכיבוש, וכן ניסיונות לפגוע במוסדות תרבות ואף לסגור אותם, בעקבות שיתופי פעולה עם ארגוני שמאל וזכויות אדם. בהקשר זה קידמה הממשלה ב-2018 את חוק הנאמנות בתרבות, שנבלם בעקבות פיזור הכנסת ה-20, ואת "חוק הנכבה", שמעבר לפגיעתו בחופש הביטוי של המיעוט הערבי ונציגיו, גם הביא לאינספור פניות של אנשי ימין למנוע אירועים של פעילי שמאל וארגוני זכויות אדם.

קמפיין מסיבי נוסף בתקופת כהונתו של נתניהו היה נגד הרעיון של חרם, מבכנים ומבחוץ, במסגרתו נחקק החוק למניעת פגיעה בישראל באמצעות חרם בשנת 2011. בג"ץ אמנם אישר את חוקתיות חוק החרם, אך ביטל את הסעיף בחוק שאיפשר פסיקת פיצויים ללא הוכחת נזק. החוק גם אינו מגדיר תמיכה בחרם כעבירה פלילית, כך שבפועל הוא משמש בעיקר כדי להלך אימים על פעילי שמאל וארגוני זכויות אדם המתנגדים למפעל ההתנחלויות ולסיפוח.

עוד מתייחס הדוח לתרומתם של ארגוני ימין לניסיונות ההשתקה הממשלתיים נגד השמאל, למשל בקמפיינים של הסתה של ארגוני ימין כדוגמת "אם תרצו", נגד ארגוני שמאל וזכויות אדם או נגד מרצים במוסדות להשכלה גבוהה שזוהו כפעילי שמאל. הדוח מראה כי התקיים שיתוף פעולה הדוק, אידיאולוגי ופרקטי, בין מפלגת הליכוד והממשלה תחת נתניהו לארגוני ימין הפועלים באופן עצמאי לכאורה. המתקפות המשותפות שניהלו נגד שומרי הסף השונים של הדמוקרטיה – האקדמיה, החינוך, התרבות והאמנות, וכמובן ארגוני החברה האזרחית – נועדו להעביר לציבור מסר ברור שלפיו מי שמעבירים ביקורת על השלטון בישראל הם עוכרי ישראל ו"בוגדים", כלומר נמצאים מחוץ לגבולות הלגיטימיות של השיח הפוליטי.

בנוסף, דוח זה מתפרסם לאחר שנושא השימוש במערכת המעקב "פגסוס" כלפי אזרחים ישראלים בתקופת ממשלות נתניהו עלה לסדר היום הציבורי בתחילת שנת 2022. אף אם יתברר שהפרסומים לגבי השימוש בפגסוס היו שגויים, במלואם או בחלקם, הרי אין מחלוקת שהמערכת המסוכנת נרכשה על ידי משטרת ישראל. בנוסף חלה בשנים אלה התרחבות מדאיגה במעקבים ובמאגרי המידע על אזרחים. כך, בין היתר, הוקם מאגר מידע ביומטרי ממשלתי, המשטרה רכשה את מערכת המעקב "עין הנץ" שמתעדת את תנועת האזרחים בכל רחבי הארץ, ונעשה שימוש באיכוני שב"כ במהלך משבר הקורונה. כמו כן החל הקידום של יוזמות חקיקה שונות כגון חוק לשימוש במצלמות לזיהוי פנים במרחב הציבורי.

נושא המעקב אחר אזרחים אינו נוגע רק לפגיעה בזכות לפרטיות, אלא להיחלשות המנגנונים והבלמים שהיו אמורים להגן על הציבור מפני שימוש שלא כדין באמצעים חודרניים ודרקוניים מסוג זה, שאינם מתאימים למשטרים דמוקרטיים. אף אם ניתן לקבל עמדה המצדיקה שימוש במעקב אחר אזרחים בנסיבות חריגות ומצומצמות ותחת פיקוח משפטי הדוק, הרי לצורך כך נדרשת דמוקרטיה איתנה, הכוללת בין היתר את חיזוק מעמדם של הכנסת, שומרי הסף ומערכת המשפט, וכן חברה אזרחית ואמצעי תקשורת עצמאיים וחזקים. כפי שמפורט בדוח זה, כל אלה נחלשו מאוד בתקופת ממשלות נתניהו.

## סיכום

כאמור, על פי התבחינים המקובלים על רוב החוקרים לצורך בחינת מידת הדמוקרטיה והסמכותנות של משטר כלשהו, ובהקשר שלנו המשטר בישראל, אפשר לקבוע שמודל המשטר במדינת ישראל הוא המודל ההיברידי. מאז הקמת המדינה המשטר השתמש במשולב הן ברכיבים סמכותניים והן ברכיבים דמוקרטיים, כאשר בתקופות שונות הוא נטה יותר לקצה הדמוקרטי או הסמכותני. המדינה החלה את דרכה בקצה הסמכותני וניכר שבסיס זה השפיע על התפתחותה בשנים הבאות, עד היום. היסודות שהונחו בבניית הנורמות של השלטון, במדיניות ובמעשה, יצרו תרבות פוליטית שנמשכה בשני העשורים הראשונים שלאחר קום המדינה, וברור שחלק מנורמות אלה התמסדו. לכן ניתן לראות את הרגרסיה שהחלה בשנות האלפיים ככזו הנובעת מאותם התקדימים, מה גם ששלטונו של בן גוריון ותרומו לבנייה ולמיסוד של המדינה קיבלו מעמד מיתי.

שנות האלפיים, על התהליכים הפוליטיים שהתרחשו בהן, התאפיינו במגמה של התרחקות המשטר בישראל מהקוטב הדמוקרטי, וחזרה אל פרקטיקות סמכותניות וכאניות, שמזכירות את התנהלותה של מפא"י ההיסטורית. התבססות ההגמוניה של הליכוד כמפלגת שלטון הביאה למאמץ מתמשך לפירוק מנגנוני הפיקוח והבקרה על השלטון, לצד מאמצים להגבלת זכויות פוליטיות ודיכוי של שיח ביקורתי כלפי פעולות ומדיניות הממשלה.

## מבוא

דוח זה מתאר את מאפייניו של המשטר בישראל ומראה כי המשטר במדינת ישראל, מאז הקמתה, מתאים למודל של משטר היברידי אשר משלב רכיבים דמוקרטיים וסמכותניים. בתקופות שונות המשטר נטה לאחד מן הקצוות – הדמוקרטי או הסמכותני.

הפגמים במשטר בישראל והמתחים העמוקים המגולמים בו מלווים את המדינה מראשיתה. כדי להדגים זאת נתייחס בקצרה למגמות הסמכותניות בעשורים הראשונים של המדינה, כאשר מפלגת מפא"י (מפלגת פועלי ארץ ישראל) הייתה בשלטון. כפי שנראה, המשבר הדמוקרטי בישראל לא החל רק בגלל ראש ממשלה זה או אחר אלא התפתח על רקע הנסיבות ההיסטוריות, הפוליטיות, החברתיות והכלכליות, המקומיות והבינלאומיות מאז הקמת המדינה. ראש הממשלה הראשון, דוד בן גוריון, ניצל את ההקשר המיוחד שבו התקיימה המדינה לניהולה תוך הפעלת מהלכים חקיקתיים ומוסדיים לא-דמוקרטיים, שמנעו שוויון של ממש בין הקבוצות השונות בה.

צעדים אלו כללו מדיניות של הפנייה כוחנית של קבוצות אוכלוסייה לאזורי ספר, שהובילה לדחיקתן לשוליה הכלכליים והפוליטיים של החברה הישראלית. השלכותיה של מדיניות זו מהדהדות עד ימינו. בנוסף, המערכת הפוליטית והמערכת המשפטית בישראל סירבו לאורך השנים להכיר באפלייתם של העולים מארצות ערב והאסלאם כקבוצה מובחנת, דבר שממשיך להקשות על השגת שוויון וניכר בריבוד החברתי עד היום.

כפי שיוסבר בהמשך בהרחבה, הדוח ממוקד במיוחד בתקופות השלטון של מפלגת מפא"י ומפלגת הליכוד, בשל הדמיון בין המגמות הסמכותניות שלהן, ומאחר שמדובר בתקופות שעיצבו את אופי המשטר בישראל.

בפרק המרכזי בדוח נבחן בהרחבה את השינויים והמגמות הסמכותניות של צמצום והגבלת המרחב הדמוקרטי במהלך המאה ה-21. נדון בהתפתחויות ביחסים בין הרשות המחוקקת, השופטת והמבצעת ונבדוק כיצד הן משפיעות על ניתוח זה.

הדוח אינו מתיימר למצות את הדיון המורכב או לפרוס את מלוא רוחב היריעה התיאורטית וההיסטורית, אלא שוזר דוגמאות רלוונטיות מתוך ציר זמן של 74 שנים. משימה זו קשה במיוחד מאחר שאנחנו עדיין נמצאים בעיצומם של האירועים והתהליכים ומושפעים מהם. סיפוח מזרח ירושלים שאינו חוקי ואינו מוכר על ידי הקהילה הבינלאומית, והשליטה הצבאית באוכלוסייה הפלסטינית בשטחים הכבושים, הכרוכה בהפרות שיטתיות ומתמשכות של זכויות אדם על ידי מדינת ישראל וכוחות הביטחון שלה, ההכרזה המתמדת על מצב חירום ושימוש בסמכויות דרקוניות מכוחה (כגון מעצרים מנהליים) – כל אלה הופכים את הדיון על טיב המשטר ואיכות הדמוקרטיה בישראל למורכב ובעייתי ביותר. יש אף שיטענו שבנסיבות אלה מדובר בדיון עקר, מאחר שהכיבוש על כל השלכותיו משפיע בהכרח על תהליכים בתוך ישראל, בנוסף לפגיעתו העצומה בפלסטינים, שהם קורבנותיו המיידים כבר 55 שנה.

מאז יוני 2021 יש ממשלה חדשה בישראל. בעוד לדעת חלק מהציבור מה שהיה הוא שיהיה, עבור ציבור גדול ממשלה זו היא הזדמנות לחזק את יסודותיו הדמוקרטיים של המשטר, להתמודד עם יסודותיו הסמכותניים וגם להיערך לסכנות האפשריות שהתחדדו בשנים האחרונות.

## רקע תיאורטי

דמוקרטיה וסמכותנות (authoritarianism) נתפסות כשני קצוות של רצף אשר לאורו ניתן למדוד ולסווג משטרים פוליטיים. קצוות אלה מייצגים ניגודים חדים: שלטון העם מול שלטון יחיד, חירויות וזכויות הפרט מול חובת הנתין כלפי שליטיו, שוויון בפני החוק מול העדפה של קבוצות נבחרות, איזונים ובלמים מול עריצות השלטון, הגנה על זכויות מיעוטים שאינם חלק מהשלטון מול אפליה ורדיפה של מיעוטים, הפרדת רשויות מול רשות שופטת ורשות מחוקקת הכפופות לשליט, מערכת רב-מפלגתית מול משטר חד-מפלגתי או מפלגת שלטון עם מפלגות "דמה", ושלטון החוק מול שרירות ליבו של השליט.

בתחום של מדעי המדינה התפתחו שתי מגמות אשר קוראות תיגר על חלוקה דיכוטומית זו: האחת מכירה בריבוי הפנים של מושג הדמוקרטיה ומבקשת לפרק אותו למרכיביו השונים כדי לאפשר השוואה וכימות מדויקים יותר של מידת הדמוקרטיה של כל משטר ומשטר, תוך בחינה מהותית-תוכנית של התקיימות כל רכיב ולא רק בחינה צורנית כ"רשימת מכולת". האחרת מכירה בקיומו של ספקטרום או "שטח אפור" במשוואה זו, למשל משטרים המשלבים פרקטיקות של בחירות כלליות והוגנות ומוסדות ייצוגיים המאפיינים משטרים דמוקרטיים יחד עם מרכיבים של דיכוי אופוזיציה ומיעוטים ופגיעה בזכויות אדם המאפיינים משטרים סמכותניים על מופעיהם השונים.

כדי לייצר מדד המאפשר למפות ולמדוד את "מידת הדמוקרטיה", נפרט תחילה את התכונות והמאפיינים המרכזיים של המודלים הקלאסיים – הדמוקרטי והסמכותני. בחינה של המאפיינים המשטריים אמורה לאפשר לנו להעריך את מידת הדמוקרטיה והסמכותנות של המשטר בישראל כיום, ולהסיק מסקנות לגבי כיווני התפתחותו בעתיד.

## עקרונות יסוד של משטר דמוקרטי

בספרות האקדמית ישנן הגדרות רבות ומגוונות למושג דמוקרטיה. עם זאת, ישנה הסכמה רחבה לגבי כמה עקרונות בסיסיים המשותפים לכלל ההגדרות של משטר דמוקרטי.

### שלטון העם

זהו העיקרון הבסיסי המגולם במונח דמוקרטיה. הציבור הוא הבוחר את מנהיגיו לתקופה קצובה ומעניק להם את הסמכות למשול בשמו ולמענו. המנהיגים נושאים באחריות ומחויבים לתת דין וחשבון לציבור על מעשיהם. עקרון זה בא לידי ביטוי בקיומן של בחירות סדירות בפרקי זמן קצובים. בחירות אלו צריכות להיות חופשיות מהתערבות השלטונות, פתוחות להשתתפות של כלל הציבור, ומנהלות על פי מערכת של חוקים ו"כללי משחק" ידועים מראש, שהינם הוגנים ושוויוניים לכל המתמודדים. האפשרות לחילופי שלטון באמצעות בחירות אמורה לקבל ביטוי ממשי, באמצעות קיומה של תחרות פוליטית בין המתמודדים. משטר חד-מפלגתי או עם מפלגת שלטון קבועה המלווה במפלגות "דמה" או "לוויין" סביבה, אינו יכול להיחשב דמוקרטיה.



## שלטון החוק

משמעותו של עיקרון זה היא מחויבות לחוק ולפעולה של הרשויות הציבוריות על פי החוק, לשקיפות ולהיעדר שרירותיות, ולמתן דין וחשבון לאזרחים גם במהלך הכהונה בין תקופות של בחירות, בעזרתם של איזונים ובלמים ממוסדים בלתי תלויים. עיקרון זה מתייחס למערכת החוקים והכללים המסדירה את סמכויות ופעולות השלטון. מערכת שלטון החוק אמורה להגביל את כוחו ועוצמתו של השליט, להקפיד על הפרדת הרשויות ועצמאותן, להגן על האזרח מפני עריצות הממשל, ולהבטיח יחס שוויוני והוגן כלפי כלל האזרחים – שוויון בפני החוק.

## הגנה על זכויות אדם ואזרח

על המשטר הדמוקרטי לאפשר קיומו של מרחב ציבורי אזרחי חופשי מהתערבות שלטונית. משטר דמוקרטי אמור לכבד שורה של זכויות אדם ואזרח בסיסיות ולהגן עליהן כדי שיאפשרו לאזרחים לקיים התדיינות ושיקול דעת בבחירת נציגיהם ואורח חייהם. הזכויות הבסיסיות אשר הוכרו בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם,<sup>1</sup> שהתקבלה בעצרת האו"ם ב-10 בדצמבר 1948, כוללות את הזכות לשוויון, חופש ההתארגנות, חופש הביטוי והמחאה, הגנה על פרטיות האזרח וחירותו, וכן זכויות רווחה כגון רמת חיים נאותה בתחום הבריאות, הדיור, המזון וכדומה לצד זכויות עובדים.

הדמוקרטיה גם אמורה להעניק הגנה לקבוצות מיעוט מפני עריצות הרוב ורדיפות על בסיס לאום, דת, גזע ומין.

עקרונות אלה יוצרים תפיסה של אב-טיפוס אידיאלי (ideal type) של משטר דמוקרטי, אשר אינו מתקיים בהכרח במציאות. עם זאת, מרבית חוקרי מדע המדינה מסכימים ביניהם, למשל, כי הדמוקרטיה המבוססת של צפון אירופה (מדינות סקנדינביה), מיישמות בפועל את מרבית העקרונות הללו.

## עקרונות יסוד של משטר סמכותני

בקצה השני של הסקאלה ניצב האב-טיפוס של משטר סמכותני (אוטוריטרי) על מופעיו השונים. אף על פי שגם במקרה הזה קיימות הגדרות מגוונות, ישנה הסכמה לגבי כמה עקרונות בסיסיים המשותפים לכלל ההגדרות של משטר סמכותני.

## משטר של מיעוט שולט (דמוקרטיה אתנית)

משטרים אלה לא נשענים בהכרח על תמיכה עממית או השתתפות רחבה מצד האוכלוסייה. במקרים רבים הם נשענים על לגיטימציה פאסיבית של הנתונים. מידת הלגיטימציה והעמידות של משטר סמכותני נובעת מהכריזמה והעוצמה של המנהיג הבודד, מהפופוליזם שלו ומיכולת שכנוע שמתמלאים צרכים של האזרחים, או מתמיכתה של קבוצה מצומצמת של בעלי מעמד ועניין, החולשים על מוקדי העושר והכוח במדינה. משטר סמכותני מקיים תחרות פוליטית, אך זו מוגבלת, ומתנהלת רק בתוך קבוצה קטנה של

<sup>1</sup> [הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם.](#)

בעלי עניין (אוליגרכיה, משפחת המלוכה, מפלגת השלטון, כוחות הביטחון וחוגי המקורבים). ההשתתפות הפוליטית מצומצמת ונתונה לפיקוח מתמיד. הכניסה לקבוצה זו תלויה לעיתים קרובות בקשרי דם או בנאמנות כלכלית או אישית לשליט.

### **התנהלות שרירותית**

המסגרת המשפטית המסדירה את התנהלותו של משטר סמכותני היא כללית, גמישה למדי, ונתונה לשינוי תדיר בהתאם לרצונותיו ולצרכיו של השליט ומקורביו. רשויות המדינה השונות אינן עצמאיות, ומעמדן והיקף סמכויותיהן תלויים בגחמותיו של המשטר (הרשות המבצעת). זה כולל גם רשות שופטת שנתונה לשליטה מלאה של השליט. תפקידים וסמכויות נובעים מקשרים אישיים וקשרי נאמנות, וכחות מהגדרות רשמיות וחוקיות של תפקידים. מנגד, אין לאזרח הגנות של ממש מפני שרירות ליבו ודורסנותו של המשטר.

### **שליטה הדוקה במרחב הפרטי והציבורי**

משטרים סמכותניים מפעילים פיקוח ורגולציה גבוהה על המרחב הפרטי והציבורי, ללא איזונים ובלמים. אמנם הם מאפשרים פעילות של ארגוני חברה אזרחית אשר אינם עוסקים בתחומים הנחשבים "פוליטיים", כגון ארגוני ספורט, ארגונים חברתיים, מועדונים ותחביבי פנאי, אך, כאמור, המשטר מפעיל פיקוח הדוק על מימוש חופש ההתארגנות וחופש הביטוי של נתיניו. פעילות בעלת מאפיינים "פוליטיים" או "שנויים במחלוקת" מתאפשרת רק לקבוצות וארגונים הנאמנים למשטר ונהנים מתמיכתו; גם ביחס לתקשורת ולעיתונות פועל המשטר הסמכותני באופן סלקטיבי – מעודד ומתמרץ גופי תקשורת המקורבים אליו ותומכים בעמדותיו, בעודו רודף, מפקח ואף סוגר עיתונים וארגוני תקשורת המשמיעים ביקורת כלפי התנהלותו.

### **שימוש נרחב בסוכנויות אכיפת החוק**

משטרים סמכותניים משתמשים בגופים כגון משטרה, צבא ושרותי ביטחון פנים, כדי לנהל מעקב ופיקוח אחר פעילות אזרחית בכלל ופעילות בעלת מאפיינים של התנגדות למשטר בפרט. כמו כן, לעיתים קרובות נעשה שימוש באלימות מאורגנת כלפי קבוצות מיעוט ואופוזיציה. האלימות מופעלת באופן גלוי וגם סמוי על ידי סוכנויות אכיפת החוק או על ידי שימוש בקבוצות מיליציה לא רשמיות. הפעלת אלימות באה לידי ביטוי במיוחד כלפי המשתתפים באירועים של מחאה כלפי השלטונות.

אף על פי שמדובר במודל של אב-טיפוס, מרבית הדיקטטורות פועלות באופן התואם את העקרונות של המשטר הסמכותני.

## מודל היברידי

מרבית החוקרים כיום טוענים כי אין די במודלים הדיכוטומיים וכי ישנם משטרים אשר ממוקמים על הרצף שבין השניים. במילים אחרות, גם לדמוקרטיה וגם לסמכותנות מופעים שונים כך שלא ניתן לערוך הבחנה חדה בין מדינות על פי מודלים דמוקרטיים או סמכותניים, שכן לעתים רבות מודלים שונים מתקיימים בה בעת בסדרי המשטר של אותה מדינה. משטרים אלו מבטאים למעשה מודלים היברידיים הניצבים בין דמוקרטיה לסמכותנות, הכוללים מרכיבים מכל אחד מסוגי המשטרים הללו,

### ישנם משטרים שאפשר לנתח אותם על פי מודל היברידי, כלומר כזה המשלב יסודות דמוקרטיים לצד יסודות סמכותניים

באיכות וכמות משתנים. דוגמאות בולטות למשטרים דמוקרטיים שעברו בעשורים האחרונים תהליכים של התחזקות במאפיינים סמכותניים העונים בעיקר למודל של סמכותנות פרסונלית הן הונגריה תחת ויקטור אורבן (מאז שנת 2010), טורקיה תחת שלטונו של ארדואן (מאז 2003), פולין תחת שליטת מפלגת חוק וצדק (מאז 2015) וברזיל תחת הנשיא ז'איר בולסונארו (מאז 2019).

פולין, הונגריה וברזיל נהיו משטרים היברידיים על רקע הנסיבות ההיסטוריות, הפוליטיות, החברתיות והכלכליות, המקומיות והבינלאומיות: בשלושתן התקיימו החל ממחציתה הראשונה של המאה ה-20 משטרים דיקטטוריים מלאים. עם סיום המלחמה הקרה, החל מסוף שנות ה-80, הן עברו תהליכי מעבר לדמוקרטיה והמשטרים שלהן אימצו מאפיינים דמוקרטיים. בעשר השנים האחרונות המשטרים במדינות אלה חזרו לאמץ רכיבים סמכותניים, אך עדיין מתקיימים בהן רכיבים דמוקרטיים מסוימים כמו בחירות יחסיות חופשיות וקבוצות אופוזיציה פעילות.

משטרים אלה משלבים פרקטיקות סמכותניות בעוצמות משתנות של דיכוי ורדיפה של האופוזיציה, פגיעה בשלטון החוק, דיכוי מיעוטים וצמצום עצמאות העיתונות ובתי המשפט, יחד עם פרקטיקות מסוימות של משטר דמוקרטי כגון רב-מפלגתיות, בתי משפט שעצמאותם נפגעה מאוד אך עדיין נאבקים על מעמדם ומילוי תפקידם, עיתונות עצמאית חלשה ומצומצמת אך ביקורתית, ועוד.

אם נבחן את המופעים השונים של המודל ההיברידי בסדרי המשטר של ישראל ואת האופן שבו הם מפריים את עקרונות היסוד של הדמוקרטיה (שוויון אזרחי, פוליטי, כלכלי ותרבותי), נראה שההיבט הסמכותני שבהם עונה באופן מסוים למודלים שונים של סמכותנות, ובפרט למודל של סמכותנות פרסונלית. מודל זה מדגיש את מעמדו הכריזמטי של מנהיג הזוכה לאהדה ציבורית נרחבת, הפועל כדי לכרסם את המבנה החוקתי (החלקי או המלא) של המדינה ומבצר את מעמדו בהשתלטות על אמצעי התקשורת והסתה נגד מיעוטים. מנהיג כזה משנה את אופייה של המדינה מדמוקרטיה ליברלית (או את שאיפתה להפוך כזאת), שמגנה על זכויות הפרט ועל זכויות המיעוטים, למשטר המזהה עצמו עם רצון הרוב ומפרש את הדמוקרטיה באופן מצמצם כ"שלטון הרוב", מצב שמכונה גם "עריצות הרוב".

פעמים אחרות מופעלות פרקטיקות שונות העונות למודלים סמכותניים של אתנוקרטיה.<sup>2</sup> מודלים אלה מתייחסים לקיומן של היררכיות לאומיות ואתניות הקובעות מדרג רשמי של זכויות יתר לקבוצה הלאומית השלטת ומדרג לא רשמי של זכויות יתר של קבוצות אתניות בתוככי הקבוצה הלאומית השלטת (ראו לדוגמה מחקריו של אורן יפתחאל המתייחס לשני מצבים אלה כאל אתנוקרטיה). על פי מודל זה, ישראל מגדירה את עצמה כביתו של העם היהודי, נעזרת בחקיקה כדי לדחוק את הציבור הפלסטיני לשוליים, ובכלל זה מאפשרת לסוכנויות כמו-מדינתיות, כגון הסוכנות היהודית וקק"ל, לקיים מדיניות דיפרנציאלית ומפלה נגדו.

בהתאם, המשטר מקדם את האינטרסים הכלכליים, הפוליטיים, התרבותיים והמרחביים של הקבוצה האתנית הדומיננטית. בישראל, כמו במרבית המדינות האתנוקרטיות, ישנם שלושה מעמדות אתניים: המייסדים, המהגרים והילידים. מעמד המייסדים הוא מי שחולשים על חלק ניכר מעתודות הקרקע במדינה ומקיימים ועדות קבלה לפי צלמם, באופן המונע מאזרחי ישראל ליהנות ממשאב ציבורי מרכזי, על בסיס לאומי, אתני, מגדרי, להט"בקי, גילאי וכו'. חברי הקיבוצים והמושבים, שבהם רוב אשכנזי מובהק, עונים על הגדרה זו וזוכים להטבות כלכליות מפליגות; את מעמד המהגרים מהווים המזרחים, העולים מאתיופיה ומחבר העמים, שהמדינה יישיבה באיזורי פיתוח לצורך יהודי; ומעמד הילידים מורכב מהפלסטינים אזרחי ישראל שנדחקו ברובם ממקום מושבם המקורי, השטח המוקצה להם מזערי ולעתים קרובות אדמותיהם מופקעות.<sup>3</sup>

הקמתה של מדינת ישראל כביתו הלאומי של העם היהודי וההישענות על זכותו הלאומית להגדרה עצמית הקלה על יצירת הבחנות חוקיות ומתן פריבילגיות ליהודים על פני מי שאינם יהודים. בד בבד, קבוצת האליטה בתוך האוכלוסייה היהודית עיצבה הסדרי מדיניות מפלים באמצעים עמומים יותר, לא אחת בסיועה של מערכת המשפט.<sup>4</sup> כך, גם קבוצות יהודיות שונות מקבלות גישה למשאבים באופן דיפרנציאלי, על פי תבחיני מין, מוצא עדתי, נטייה מינית, מידת דתיות או משלח יד. מבחינה זו, ישראל עונה למודל הסמכותני-אוליגרכי, המשיק למודל האתנוקרטי.

2 יפתחאל, א', וקדר, א' (2000). על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי, תיאוריה וביקורת, 16, עמ' 67-100.

3 שם.

4 ביטון, י' (2018). מזרחים במשפט: ה"אין" כ"יש", משפטים, מא, עמ' 455-516.

## רכיבים סמכותניים בישראל במאה ה-20 והתחזקותם בראשית המאה ה-21

כפי שיפורט להלן, מדינת ישראל מעולם לא הייתה מופת לדמוקרטיה ליברלית, והמשטר שלה תמיד כלל גם רכיבים סמכותניים. כלומר, מודל המשטר שלה הוא המודל ההיברידי. בתקופות שונות המשטר נטה יותר לאחד מן הקצוות – הדמוקרטי או הסמכותני.

בניגוד למצבו ההיברידי של המשטר, מנהיגי מדינת ישראל לדורותיהם הצליחו להציג לציבור הרוב היהודי ולמדינות המערב מצג של המשטר בישראל כדוגמה לדמוקרטיה משגשגת ותוססת, ואף כדוגמה למשטרים דמוקרטיים. רבים מהם חזרו בנאומיהם על המנטרה שזו "הדמוקרטיה היחידה במזרח התיכון" וחלקם אף הגדירו את ישראל כ"יולה בג'ונגל"<sup>5</sup>. העובדות רחוקות מסיסמאות אלה. אחת הבעיות הטמונות בהערכת דמוקרטיה היא מורכבותה, עקב היותה משטר הכולל מרכיבים רבים. אך הסיסמאות הצליחו לגרום לכך שמרבית הציבור היהודי וחלק מן הציבור במדינות המערב קיבל הצהרות אלה כתקפות מבלי לבדוק אותן. כך נוצר המיתוס כבר עם הקמתה של ישראל ונמשך לאורך כל שנות קיומה. בתקופה האחרונה נוסף מיתוס ספציפי אשר לפיו טרם כהונתו של ראש הממשלה לשעבר בנימין נתניהו ישראל הייתה דמוקרטית ורק הוא, במו ידיו, קלקל אותה.

### מדינת ישראל מעולם לא הייתה מופת לדמוקרטיה ליברלית, והמשטר שלה תמיד כלל גם רכיבים דמוקרטיים וגם רכיבים סמכותניים

חלק זה של הדוח יציג כמה דוגמאות במטרה לעורר דיון ומחשבה לגבי התהליכים שהביאו את ישראל עד הלום. בפרט, הדוח יתייחס לשנות ה-50, אשר היו שנים מעצבות של המשטר במדינה.

## ראשית המדינה: שנות ה-50 ושנות ה-60

בהכרזת העצמאות של מדינת ישראל הבטיחו ראשי המדינה לכונן חוקה, והצהירו שהמדינה החדשה שתקום תגן על שורה של זכויות פוליטיות וחירויות הפרט, וכן תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני מוחלט לכל אזרחיה ללא הבדלי דת, גזע ומין. עם זאת, מגילת העצמאות לא התייחסה מפורשות לצורת המשטר שתיכון בישראל, ואותן הבטחות לחקיקת חוקה שלמה נותרו על הנייר בלבד.

במהלך שנות ה-50 התאפיין המשטר בישראל במגוון של מגמות סמכותניות משמעותיות, לרבות: הפעלת ממשל צבאי ביישובים הערביים; הגבלות על חופש הביטוי והמחאה והשתקת ביקורת באופנים אלימים; פיקוח ומעקב אחר גורמים מתחרים שנתפסו כמסכנים את שלטון מפא"י; השגת תמיכה פוליטית באמצעות מערכת מגוונת של תגמולים; הטלת מגבלות על ארגוני חברה אזרחית שהיו ביקורתיים כלפי השלטון; היעדר מסגרת חוקתית מחייבת והגדרה עמומה באשר לסמכויותיהם של מוסדות שונים, יחד עם מינויים אישיים של מקורבים לתפקידי מפתח. כל אלה מנעו בקרה ופיקוח אפקטיביים על פעילות הממשלה מצד "שומרי סף" למיניהם.

<sup>5</sup> ברוך, ח' (2012). [שר הביטחון: אנחנו "יולה בג'ונגל"](#), ערוץ 7, 10 בספטמבר.

**13 שנים כיהן דוד בן-גוריון  
כראש הממשלה במהלך  
16 שנותיה הראשונות של  
המדינה. תקופה ממושכת זו  
בהנהגה העניקה לו ולמפלגת  
השלטון שליטה כמעט בלעדית  
על ניהול מוסדות המדינה**

החל משנות ה-30 של המאה ה-20 שלטה מפא"י במרבית המוסדות הרשמיים של היישוב המאורגן. דוד בן-גוריון עמד בראש הסוכנות היהודית ברציפות מאז 1935 והיה לראש הממשלה הראשון של מדינת ישראל. בן-גוריון כיהן כראש הממשלה כ-13 שנים במהלך 16 שנותיה הראשונות של המדינה. תקופה ממושכת זו בהנהגה העניקה לו ולמפלגת השלטון שליטה כמעט בלעדית על ניהול מוסדות המדינה.<sup>6</sup> הרוב שממנו נהנתה מפא"י

כמפלגת השלטון, לצד היעדר הסדרה חוקתית של תפקידי הכנסת וסמכויות הפיקוח שלה על הממשלה, הובילו ליחסי כוחות א-סימטריים ולא מאוזנים בין הממשלה לכנסת, והחלישו מאוד את תפקידה המאזן והממתן של הכנסת.

אחד החוקים הראשונים של המדינה החדשה – פקודת סדרי השלטון והמשפט,<sup>7</sup> נקבע על ידי "מועצת המדינה הזמנית" במאי 1948, עוד בטרם נערכו בחירות ונוצרו מוסדות ייצוגיים. מחד גיסא, פקודה זו יצרה הפרדה בין רשויות וכוננה שלוש רשויות שלטוניות נפרדות – מחוקקת, מבצעת ושופטת. מאידך גיסא, הגדרת הרשויות נותרה כללית ומעורפלת וסמכויותיהן נותרו עמומות למשך שנים רבות.

במקביל, פקודת סדרי השלטון והמשפט החילה את עקרון הרציפות על החקיקה מימי המנדט הבריטי, וכללה אותה במשפט החוקתי של ישראל. במסגרת חקיקה זו נכללו גם תקנות ההגנה (שעת חירום) המעניקות סמכויות נרחבות לפיקוד הצבאי, תוך עקיפת המוסדות האזרחיים. תקנות אלו שימשו בסיס ליצירת הממשל הצבאי על האוכלוסייה הערבית, וייצרו משטר סמכותני מקביל, אשר סמכותו ומעשיו אינם נתונים לפיקוחם של המוסדות הנבחרים. המסגרת החוקתית המסדירה את תחומי פעולתם, סמכויותיהם וגבולות הכוח של מוסדות המדינה נוצרה באופן הדרגתי לאורך השנים<sup>8</sup> וחלקה הגדול לא נחקק עד היום.<sup>9</sup> כך נוצרה דואליות המאפשרת את קיומן של שתי צורות משטר מקבילות.

גם עצמאותה של מערכת המשפט הייתה מוגבלת יחסית. כך למשל, עם הקמת המדינה, ערכה מפא"י "ניקוי אורוות" בשורות בתי המשפט שפעלו בתקופת המנדט והשאירה בתפקידם בעיקר שופטים אשר נתפסו לדעתה כנאמנים לעמדות המפלגה.<sup>10</sup> שופטים חדשים מונו בחלקם על פי קריטריונים של קרבה ונאמנות. כתוצאה מכך, הרבו בתי המשפט בתקופה זו לצדד בעמדת המדינה, לרבות במקרים הנוגעים לליבת הערכים הדמוקרטיים.

<sup>6</sup> אביזוהר, מ', גולדשטיין, י', גורני, י', ושביט, י' (1982). דיון: הקמת 'מפלגת פועלי ארץ-ישראל' וגיבוש דפוס מנהיגות ביישוב היהודי בארץ-ישראל, **קתדרה**, 23, עמ' 157-186; בראלי, א' (2007). **מפא"י בראשית העצמאות 1948-1953**, ירושלים: הוצאת יד יצחק בן-צבי.

<sup>7</sup> פקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948.

<sup>8</sup> חוק-יסוד: הכנסת (1958); חוק-יסוד: הממשלה (1968); חוק-יסוד: הצבא (1976); חוק-יסוד: השפיטה (1984); חוק-יסוד: מבקר המדינה (1988); ועוד.

<sup>9</sup> גם כיום עדיין חסרים חוקי יסוד בנושאים של חקיקה וזכויות האדם.

<sup>10</sup> אדרת, ע' (2018). **ממינויים פוליטיים ועד רשימות חיסול – כך הוקם בית המשפט העליון של מדינת ישראל, הארץ**, 23 בספטמבר; ברון, נ' (2015). **המסמך החסי נחשף: כיצד מונו השופטים הראשונים במדינה**, Ynet, 6 בפברואר.

עם זאת, צעד אחר צעד גיבש בג"ץ את ההכרה בזכויות יסוד הנחשבות לחלק בלתי נפרד ממשטרים דמוקרטיים; למשל, בפרשת בז'רנו שבה הוכר חופש העיסוק כזכות יסוד (בשנת 1949),<sup>11</sup> ופרשת קול העם שבה הוכר חופש הביטוי כזכות יסוד ונקבע מבחן ה"ודאות הקרובה" המחמיר כמבחן המתאים להטלת מגבלות עליה (בשנת 1953).<sup>12</sup>

תפקידם וסמכויותיהם של "שומרי סף" נוספים כגון מבקר המדינה והיועץ המשפטי – קיבלו פרשנות מצמצמת ומגבילה.<sup>13</sup> רק בחלוף השנים, ולאחר התערבות פרשנית של בתי המשפט, קיבלו משרות אלה הגדרות רחבות יותר.<sup>14</sup> בנוסף, דאגה מפא"י למנות לתפקידים אלו אנשים המקורבים אליה, אשר תפיסותיהם את התפקיד תאמו את צרכיה.

אמנם ההתמודדות בבחירות הייתה פתוחה לכול, אך מפא"י פעלה כדי להטות את המשחק לטובתה. בין היתר, היא נעזרה במנגנון ההסתדרותי ובמוסדות הממשל כדי לחלק הטבות, במטרה להבטיח את נאמנותם של ציבורים שונים. מפא"י אף השתמשה בשירותי הביטחון כדי לאסוף מידע על מנהיגים פוליטיים של מפלגות האופוזיציה, כגון חרות, מפ"מ ומק"י.<sup>15</sup> במהלך מערכות הבחירות ניהלה מפא"י תעמולה מאוד ארסית ואגרסיבית כלפי מתחריה, אשר כללה שימוש בביטויים קשים של דה-לגיטימציה ושלילת היושרה והאמינות שלהם. ביטויים כגון "פשיסטים", "בוגדים" או "נאצים", רווחו בתעמולת הבחירות של שנות ה-50.<sup>16</sup>

## הרוב שממנו נהנתה מפא"י כמפלגת השלטון לצד היעדר הסדרה חוקתית של תפקידי הכנסת וסמכויות הפיקוח שלה על הממשלה החלישו מאוד את תפקידה המאזן והמתן של הכנסת

מנגד, גם מתנגדי מפא"י לא בחלו בביטויים שנויים במחלוקת, ותיארו את בן גוריון כ"דיקטטור".<sup>17</sup> במהלך קמפיין הבחירות, לא היססו המפלגות השונות מלנקוט פעולות של אלימות "בלתי רשמית" בדמות הפעלה של חבורות בריונים, פיזור של עצרות בחירות, והטמנה של מטעני חבלה מאולתרים.<sup>18</sup> אך בעוד פעילות כזו כנגד מפא"י נחקרה כ"פעילות טרור", פעולות דומות כנגד מתנגדיה לא זכו לחקירה אינטנסיבית בידי המשטרה או שירותי הביטחון.<sup>19</sup>

<sup>11</sup> בג"ץ 1/49, סלומון שלמה בז'רנו ו-2 אחרים נ' שר-המשטרה, ו-4 אחרים (פורסם בנבו, 10.2.1949).

<sup>12</sup> בג"ץ 73/53, חברת "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 16.10.1953).

<sup>13</sup> חוק מבקר המדינה (1949) ממקד את תחומי העיסוק של המבקר למישור הפיננסי. תפקידו וסמכויותיו של היועץ המשפטי לא הוגדרו באופן רשמי עד שנות ה-60; גוטמן, י' (1981). היועץ המשפטי נגד הממשלה, ירושלים: עידנים, ספרי ידיעות אחרונות.

<sup>14</sup> סמכויותיו של היועץ המשפטי לממשלה קיבלו עיגון בדוח ועדת אגרנט 1962 – ועדת המשפטים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה; גוטמן, י' (1981). היועץ המשפטי נגד הממשלה, ירושלים: עידנים, ספרי ידיעות אחרונות.

<sup>15</sup> ברגמן, ר' (2007). סודות השב"כ, ידיעות אחרונות, 23 במרט.

<sup>16</sup> מפא"י (1955). כרזת "סוכנים ובוגדים"; מפא"י (1955). כרזת "רדיו דמשק"; נקדימון, ש' (2013). סיפור התיעוב והחיבה בין בניו ובן גוריון, הארץ, 12 בינואר.

<sup>17</sup> הציונים הכלליים (1951). כרזת בחירות; חרות (1955). כרזת "הקץ למשטר הרודנות".

<sup>18</sup> גולדשטיין, י' (2002). המעורבות הפוליטית של 'הכופעל': פרשת 'איגוד הסדרן', בתוך: קאופמן ח' וחרירי ח' (עורכים) תרבות הגוף והספורט בישראל במאה העשרים, עידן 22, יד בן צבי ומכון וינגייט, עמ' 129-158; הארץ (1955). שתי פצצות הפחדה הוטלו באסיפות הציונים הכלליים בת"א, הארץ, 17 ביולי; הבוקר (1955). פצצה התפוצצה בבית ישראל רוקח בתל אביב, הבוקר, 24 ביולי.

<sup>19</sup> הבוקר (1955). 'בילוש מפא"י' במסגרת שירות המודיעין הממשלתי, הבוקר, 10 ביולי.

מפא"י אפשרה קיום אירועי מחאה והפגנות "ממוסדות" במרחב הציבורי שאורגנו במסגרת ההסתדרות, אך גילתה חוסר סובלנות כלפי אירועי מחאה שנתפסו כפוליטיים ושהיה בהם פוטנציאל לערער על ההגמוניה שלה. בשורה של אירועי מחאה לאורך שנות ה-50, מפא"י אף לא היססה להפעיל אלימות כלפי המוחים – בעזרת הצבא, המשטרה ו"פלוגות הפועל". אירועים אלה של דיכוי כוללים את מחאת המאפיות ונהגי הקטרים, הפגנת הימאים, אירועי ואדי סאליב ומחאות נוספות על רקע עדתי.<sup>20</sup> מהלכים של הפחדה והשתקה ננקטו גם נגד התארגנויות ביקורתיות, כגון "שורת המתנדבים" או "הוועד למען פירוז גרעיני".<sup>21</sup>

מפא"י ניהלה נגד העולים מארצות צפון אפריקה והבלקן מדיניות של דיכוי, אפליה ודחיקה מכוונת לשוליים הכלכליים, הפוליטיים והחברתיים. מדיניות זו הובילה לתסיסה והתקוממות, ראשית בוואדי סאליב, לאחר מכן בירושלים עם התארגנותם של "הפנתרים השחורים" ולאחר מכן גם תנועת האוהלים.<sup>22</sup> חלק ממי שניסו להוביל לשינוי סבלו מרדיפה פוליטית ואימים, לרבות על ידי המשטרה והשב"כ.

לאחר מאורעות ואדי סאליב, ראש הממשלה ושר המשטרה נתנו הוראה "לדכא ללא פשרות ובכל האמצעים" את המחאות.<sup>23</sup> מפא"י סימנה את המוחים כעבריינים ומנהיגי המחאה נשפטו ונשלחו לרצות עונשי מאסר. השופט מרים שטרקמן, שניהלה את המשפט, אמרה בדיון הראשון כי "כל מי שיבוא אליי ויכריז שהוא מרוקאי יקבל עונש כפול".<sup>24</sup> במקביל, ביקורת על מדיניותה הגזענית של מפא"י הושתקה גם באמצעים תודעתיים: היא ניהלה קמפיינים שמטרתם לנתק את שאלת המעמד הכלכלי-חברתי משאלת המוצא, וקמפיינים של הסתה גזענית כלפי התארגנויות פוליטיות עצמאיות של יוצאי ארצות ערב, צפון אפריקה והבלקן.

המרחב התקשורתי של ישראל בשנות ה-50 ובשנות ה-60 היה המשך ישיר לתקופת המנדט הבריטי, שהתאפיינה בעיתונות בעלת הטיה מפלגתית חזקה. כל אחת מהמפלגות והתנועות הפוליטיות בחברה היהודית הקימה לעצמה עיתון אשר שימש כמטפורמה להפצת אידיאולוגיה ותעמולה מפלגתית במקביל למתן פרשנות פוליטית לאירועי היומיום. המדינה חייבה את כלל העיתונים בקבלת רישיון, והטילה פיקוח וצנזורה על תכנים ביקורתיים.

לצד אלה, תקנות ההגנה (שעת חירום), שכאמור אומצו מהמשטר המנדטורי, אפשרו לשר הפנים להורות על סגירה של עיתון או בית דפוס אשר עברו על כללי הצנזורה ופרסמו מידע העלול לפגוע לכאורה בביטחון המדינה. תחת אמתלה זו ניסתה מפא"י להורות על סגירת עיתונים שהיו ביקורתיים מאוד כלפיה.<sup>25</sup>

<sup>20</sup> גרפינקל, ב' (2020). הפעלת הצבא לשבירת שביתות נהגי הקטרים והימאים בשנת 1951, עיונים 34, עמ' 147-171; ארכיון המדינה (2015). קרב ימי: מפ"ם מול מפא"י – השביתה הפוליטית הראשונה – שביתת הימאים, בלוג ארכיון המדינה, 18 בנובמבר; דהאן-קלב, ה' (1999). מאורעות ואדי סאליב, חמישים לארבעים ושמונה – תיאוריה וביקורת 12-13, עמ' 149-158; בר-און ממן, ש' (2018). מחאה ומעמד בבאר שבע, 63-1948, עיונים 29, עמ' 82-110; גולדשטיין, א' (2018). מה גרם לפרוץ היום השחור של קריית שמונה, מאי 1956: עבודה, קליטה, מחאה ופוליטיקה בעמק החולה בשנות ה-50, בתוך: גרוסמרק צ', גורן ח', עבאסי מ' וגרינברג ז' (עורכים), מחקרים חדשים של הגליל: ספר שלישי, הוצאת המכללה האקדמית תל-חי, עמ' 219-237.

<sup>21</sup> דיש, י' (1962). בן גוריון הזהיר את הוועד למען פירוז אטומי מפני הסכנות הכרוכות בפעילותו, חרות, 10 באוקטובר; רז, א' (2015). יהודים יפים מצטרפים לתנועה זו, העוקץ, 9 בנובמבר; קבלו, פ' (2003). בין אזרחים למדינה חדשה – סיפורה של שורת המתנדבים, עיונים בתקומת ישראל 13, עמ' 203-232.

<sup>22</sup> שטרית, ס' ש' (1999). 1975: תנועת האוהלים, חמישים לארבעים ושמונה – תיאוריה וביקורת 12-13, עמ' 291-300.

<sup>23</sup> דהאן-קלב, ה' (1999). מאורעות ואדי סאליב, חמישים לארבעים ושמונה – תיאוריה וביקורת 12-13, עמ' 149-158.

<sup>24</sup> שם.

<sup>25</sup> אבנרי, א' (2014). מה קורה כשרה"מ לא מוכן להשלים עם ביקורת בתקשורת, גלובס, 15 באפריל; מלול, ח' (2017). 'רימון': הנשק הסודי שהקים השב"כ כדי לנגח את אויבי הממסד, הספרנים: הבלוג של הספרייה הלאומית, 27 באוקטובר.



בקרב הציבור הערבי הביאה הקמת המדינה להפסקת פרסומם של עיתונים רבים שפעלו בימי המנדט, ואלו שהמשיכו להתפרסם היו נתונים תחת פיקוח וביקורת הדוקים של שירותי הביטחון הישראליים.<sup>26</sup>

**אחד הביטויים החריפים ביותר לאופיו הסמכותני של המשטר במדינת ישראל היה הממשל הצבאי ביישובים הערביים, שהחל במהלך מלחמת 1948 והמשיך להתקיים מכוח תקנות ההגנה (שעת חירום) עד שנת 1966. עקרונות השוויון והחירות. כך, בין היתר, תקנות אלה העניקו למושל הצבאי את הסמכות למנוע ולהגביל תנועה מאזורי הממשל ואליהם, ויצרו משטר מסועף של היתרים ואישורי תנועה. כמו כן, העניקו תקנות אלו סמכויות למעצר ללא משפט, החרמת רכוש, הרס בתים, הפקעת קרקעות, ואף הגליה וגירוש של אזרחים. סמכויות הממשל הצבאי, אשר הופעלו באופן בלעדי כלפי האזרחים הערבים של ישראל, פגעו באופן מהותי בחופש התנועה ובחירויות הפרט של אזרחים אלו.<sup>27</sup>**

הממשל הצבאי שימש גם מקור לכוח פוליטי עבור מפא"י. משטר ההיתרים והרישיונות אפשר מתן הטבות לציבור הבוחרים, או ענישה, בהתאם למידת נאמנותם למפלגה. כך למשל, הממשל הצבאי הטיל הגבלות ומנע קיום עצרות בחירות של מפלגות מתחרות, וכן שלל תפקידים מפעילים מרכזיים של מפלגות מתחרות. במקרים אחדים גורשו פעילי אופוזיציה מרכזיים מכפריהם והוטלו הגבלות חמורות על חירויות הפרט שלהם.

מעבר לתחומי אחריותו של הממשל הצבאי, השלטונות פעלו במטרה להגביל ולמנוע התארגנות פוליטית עצמאית של ערבים אזרחי ישראל. יוזמות שונות להוצאה אל מחוץ לחוק של מפלגות מעורבות – דוגמת מפ"מ ומק"י – הועלו במפא"י לאורך שנות ה-50, אך לא הבשילו לכדי מעשה. מנגד, ניסיונות להתארגנות פוליטית עצמאית של ערבים אזרחי ישראל, כגון "אל-ארד" או "בני הכפר", הוצאו אל מחוץ לחוק, וחבריהן נשפטו בגין מעורבות בפעילות טרור.<sup>28</sup>

במהלך שנות ה-50 חוקקה הכנסת בהובלת מפא"י שורה של חוקים אשר יצרו בסיס לאפליה ממוסדת בין אזרחים יהודים לאזרחים ערבים. חוקים אלו נתנו עדיפות ליהודים בהגירה לישראל (חוק השבות), בקבלה לשירות המדינה ובהקצאת קרקעות על ידי המדינה (חוק-יסוד: מקרקעי ישראל). כמו כן, נחקקו כמה חוקים אשר הפקיעו את רכושם של אזרחים ערבים והעבירו אותו לידי המדינה, כגון חוק נכסי נפקדים, תש"י-1950, חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג-1953 וחוק רשות פיתוח (העברת נכסים), תש"י-1950. ב-16 באוגוסט 1954 חוקקה הכנסת את החוק למניעת הסתננות (עבירות

<sup>26</sup> חריס, ר' (2017). המתח הלאומי: תנועת אל-ארד בבית המשפט העליון, בתוך: המשפט הישראלי – השנים המעצבות: 1948-1977, ירושלים: ספריית "הלל בן-חיים" והוצאת הקיבוץ המאוחד, עמ' 113-170.

<sup>27</sup> כהן, ה' (2006). ערבים טובים: המודיעין הישראלי והערבים בישראל, ירושלים: הוצאת עברית.

<sup>28</sup> Dallash, L. (2015). The Al-Ard Movement, In: Nadim N. Rouhana and Areej Sabbagh-Khoury (Eds.), *The Palestinians in Israel: Readings in History, Politics and Society*, Haifa: Mada al-Carmel – Arab Center for Applied Social Research, pp.139-148; Mustafa, M. (2015). Sons of the Village Movement, *Ibid*, pp.149-160

ושיפוט), תשי"ד-1954, שהגדיר הסתננות לשטח ישראל כפשע עם ענישה של חמש שנים, ונועד גם כדי למנוע חזרה של פליטים פלסטינים לבתיהם.

חוק יסוד: מקרקעי ישראל יצר עיוות נוסף. מרבית הקרקעות שהופקעו והועברו לרשות קק"ל – כמיליון וחצי דונם מתוך 2.5 מיליון דונם בהחזקתה סך הכל – נגזלו מילידי האיזור, קרי הערבים. החוק אסר על מכירת קרקעות אלו כדי למנוע את השבתן לידיהם, אולם המדינה חילקה חוזי חכירה, המגדירים את ייעוד הקרקע למטרות מסחר, דיור וחקלאות. ההתיישבות החקלאית – שהייתה בעלת אחיזה פוליטית משמעותית במוסדות מפלגת השלטון דאז – קיבלה כ-20% משטחי המדינה (בגבולותיה הבינלאומיים המוכרים), בהסכמי חכירה בעלי זיקה חזקה לקרקע.<sup>29</sup> לעומתם, העולים מארצות ערב והאסלאם יושבו בעיירות פיתוח וקיבלו דירות בדיוור ציבורי וחוזי חכירה בזיקה קניינית חלשה.<sup>30</sup> על מתכנת ראשונית זו של החוק כתבה השופטת דפנה ברק-ארז כי היא איפשרה קבלת "החלטות בלתי-הפיכות, הקובעות את פני המדינה לדורות".<sup>31</sup>

אופן פיזור אוכלוסייה זה העמיק את הפגיעה ביסודות הדמוקרטיה בכך שהוא יצר חסמים משמעותיים להשתלבותם של מזרחים וערבים בחברה הישראלית, לא רק בהיבט הגיאוגרפי אלא גם בהיבטים כלכליים, תרבותיים וחינוכיים. מדיניות הקרקעות והיישוב הרחיקה ובודדה את הערבים ילידי המקום ואת העולים היהודים מארצות ערב והאסלאם ממוקדי הכוח בחברה הישראלית, ויצרה פער מרחבי החופף במובנים רבים לפער העדתי והלאומי.<sup>32</sup>

כאמור, במלחמת ששת הימים כבשה ישראל את שטחי הגדה המערבית וחבל עזה וכך החלה לשלוט על קרוב לחמישה מיליון פלסטינים.<sup>33</sup> אוכלוסייה זו לא סופחה מעולם באופן רשמי למדינת ישראל ונתונה מאז תחת ממשל צבאי ישראלי (בחבל עזה המצב אמנם השתנה לאחר תוכנית ההתנתקות, אך הוא עדיין נתון, במידה רבה, לשליטה צבאית ישראלית). במסגרת זו מתקיים בשטחים שנמצאים תחת כיבוש ישראלי שלטון שאפשר להגדירו כסמכותני קלאסי: מוסדות השלטון אינם נבחרים, ואינם מייצגים את רצון האוכלוסייה המקומית; רשויות הצבא ממלאות את כלל תפקידי הממשל, בלא הפרדה בין הרשויות השונות של השלטון – הצבא הישראלי הוא המחוקק, השופט והמבצע של כלל המדיניות בשטחים אלו; חוקי המשטר נקבעים על פי רצונו של המפקד הצבאי ומשתנים באופן תדיר; ביקורת חיצונית על המשטר ודרכי התנהלותו מופעלת במקרים קיצוניים ובמשורה על ידי מערכת המשפט בישראל, אשר במרבית המקרים איננה מתערבת בשיקול דעתו של המפקד הצבאי; הממשל הצבאי עושה שימוש נרחב בסמכויות חריגות לצורכי הגבלת תנועה, הריסת מבנים ומעצרים מנהליים.

בנוסף, מאז 1967 הכריז הצבא על מחצית מהשטח הכבוש בגדה המערבית כאדמות מדינה, והפקיע קרקעות נוספות לצורכי "ביטחון ופיתוח האזור".<sup>34</sup> על שטחים אלו הוקמו כ-270 נקודות יישוב יהודיות

<sup>29</sup> ליכטמן, מ' (2015). [כך ירוויחו היישובים האשכנזיים מאות מיליונים מהיפרדות קק"ל](#), גלובס, 10 במאי.

<sup>30</sup> Yonah, Y. (2007). Republican Meritocracy, Identity Politics and the Idea of Reverse Reparation: Commentary, *Political Power and Social Theory*, 18, pp.237-251

<sup>31</sup> ברק-ארז, ד' (1997). דונם פה ודונם שם: מינהל מקרקעי ישראל בצבת האינטרסים, **עיוני משפט** כא(3), עמ' 635.

<sup>32</sup> יפתחאל, א' (2017). משרון עד שרון: עיצוב משטר ההפרדה בישראל/פלסטין, בתוך: זובידה ה' וליפשיץ ר' (עורכים),

**עצור – אין גבול: על גבולות היעדרם | ישראל 2017**, ידיעות ספרים, עמ' 359-392.

<sup>33</sup> על רקע מלחמת ששת הימים (1967), מלחמת ההתשה (1967-1970) ומלחמת יום כיפור (1973), מדינת ישראל ואזרחיה סבלו ממשברים פוליטיים, חברתיים וכלכליים חמורים ביותר.

<sup>34</sup> בצלם (2002). [גזל הקרקעות: מדיניות ההתנחלות בגדה המערבית](#), בצלם, מאי.

בלבד: מהן 130 התנחלויות (שבהתאם לדין הבינלאומי נחשבות לפשע מלחמה, אך הן מוכרות כחוקיות על ידי ישראל), ועוד כ-140 מאחזים בלתי מורשים (אמנם ישראל לא מכירה באופן רשמי בחוקיותם, אך בפועל היא מספקת להם תשתיות מלאות והגנה וברוב המקרים נמנעת מלפנותם). להבדיל מהתושבים הפלסטינים בגדה, התושבים היהודיים של יישובים אלה אינם נתונים בפועל למרותו המלאה של המשטר הצבאי, וחייהם מתנהלים בהתאם לחוקים המקובלים בתחומי מדינת ישראל.<sup>35</sup>

על מיליוני אזרחים פלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה נכפה אפוא לחיות תחת ממשל צבאי וצווים צבאיים, ללא אפשרות השתתפות בבחירות למשטר ששולט בחייהם בפועל וללא הגנות על זכויות אדם ואזרח בסיסיות. בנוסף, על מאות אלפי פלסטינים תושבי מזרח ירושלים נכפה להסתפח לישראל כתושבי קבע שאינם אזרחים, ללא אפשרות בחירה למוסדות המדינה, ללא זכויות שוות, ותוך הפרדה אלימה ואכזרית ממשפחותיהם וקהילותיהם בגדה המערבית.

הכיבוש והשליטה על העם הפלסטיני יצרו שתי מערכות משטר מקבילות – האחת, של משטר צבאי, חלה על הפלסטינים בשטחים הפלסטינים הכבושים, והאחרת חלה בתוך גבולותיה הבינלאומיים המוכרים של ישראל ועל היהודים בשטחי הגדה המערבית, וכוללת רכיבים וכוחות דמוקרטיים. בראש ובראשונה מצב זה פוגע בפלסטינים, שהם הקורבנות המיידים של הכיבוש מזה 55 שנה, ובנוסף ברור שהוא פוגע בעיצוב הדמוקרטי של ישראל.

המציאות שהתפתחה בשטחים הכבושים, אשר בה, כאמור, יישבו ממשלות ישראל מאות אלפי תושבים יהודים שנהנים מחוקיה של ישראל, לצד אוכלוסייה ילידית של מיליוני פלסטינים שחיה תחת משטר צבאי, תואמת משטר אתנוקרטי אשר מחד גיסא מעניק זכויות ופריבילגיות בלעדיות ליהודים, ומאידך גיסא פוגע בזכויות היסוד של התושבים הפלסטינים. בנוסף, כפי שטוענים ארגוני זכויות האדם הישראלים "בצלם" ו"יש דין", וכן הארגונים הבינלאומיים Human Rights Watch ו-Amnesty International, ניתן לראות בצורת המשטר השונה המונהגת בישראל ביחס לשתי האוכלוסיות, היהודית והפלסטינית, משטר אפרטהייד.<sup>36</sup>

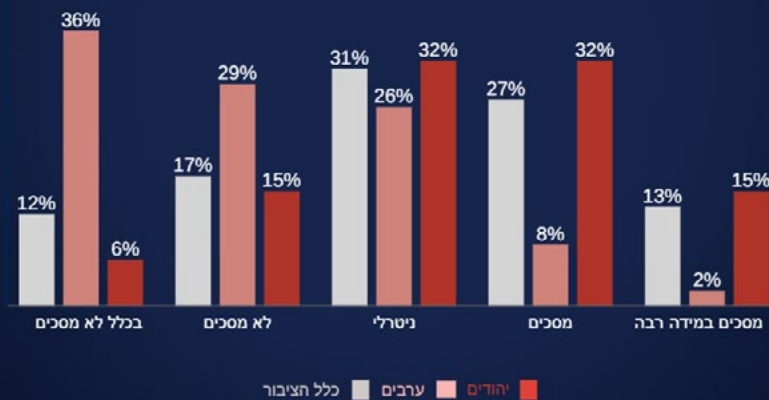
השליטה הצבאית באוכלוסייה הפלסטינית בשטחים הכבושים, סיפוח מזרח ירושלים שאינו חוקי ואינו מוכר על ידי הקהילה הבינלאומית, הפרות זכויות האזרח והאדם השיטתיות והמתמשכות של האוכלוסייה הפלסטינית על ידי ישראל וכן חלוקת זכויות יתר בתוך קבוצת האוכלוסייה היהודית על פי תבחינים השוללים דה-פקטו את קיומו של שוויון בפני החוק – כל אלה הופכים את הדיון על טיב המשטר ואיכות הדמוקרטיה בישראל למורכב ובעייתי ביותר. יש אף שיטענו שבנסיבות אלה מדובר בדיון חסר תוחלת.

<sup>35</sup> ששון, ט' (2005). על דו"ח ששון: אכיפת החוק ביהודה ושומרון באספקלריית המאחזים הבלתי מורשים, **משפט וממשל** ח, תשס"ה, עמ' 459-470; נאטור ר' וגרליץ ר' (2018). **700 יישובים ליהודים, אפס לערבים, הארץ**, 27 במרס.

<sup>36</sup> בצלם (2021). **משטר של עליונות יהודית מהים עד הירדן: זהו אפרטהייד, בצלם**, 12 בינואר. יש דין (2020). **הכיבוש הישראלי בגדה המערבית ופשע האפרטהייד: חוות-דעת משפטית, יש דין**, 9 ביולי. Human Rights Watch (2021). **הסף נחצה: הרשויות הישראליות ופשעי האפרטהייד והרדיפה**, Human Rights Watch, 27 באפריל. וכן - Amnesty International (2022). **Israel's apartheid against Palestinians: a cruel system of domination and a crime against humanity**, Amnesty International, February 1.

יש לציין כי מרבית פרסומים אלו מתייחסים לכלל המשטר שמפעילה ישראל משני צידי הקו הירוק כמשטר אפרטהייד, לעומת חוות הדעת של ארגון "יש דין" שמתמקדת במצב המשפטי החל בשטחים הכבושים בלבד ובהגדרתו כמשטר אפרטהייד.

## האם מדינת ישראל שומרת על זכויות האדם של הפלסטינים בשטחים הכבושים?



הנתונים מבוססים על ממאי סקר שנערך באוקטובר 2021 בקרב מדגם מייצג של האוכלוסייה הבוגרת בישראל (גילאי 18+), באמצעות פאנל אינטרנטי בקרב 682 יהודים ו-171 ערבים. איסוף הנתונים נעשה על ידי חברת Ipanel, וכתובת הסקר וניתוחו התבצעו על ידי לסם בסן-נייגס וחגי זייס.

מסקר שערך מכון זולת באוקטובר 2021 עולה הבדל משמעותי בין עמדותיהם של יהודים וערבים סביב שאלות הנוגעות לזכויות הפלסטינים בשטחים. 65% מן המשיבים הערבים לא הסכימו עם המשפט "מדינת ישראל שומרת על זכויות האדם של פלסטינים בשטחים", זאת בניגוד ל-21% מן המשיבים היהודים.

## האם מדינת ישראל שומרת על זכויות האדם של הפלסטינים בשטחים הכבושים?



הנתונים מבוססים על ממאי סקר שנערך באוקטובר 2021 בקרב מדגם מייצג של האוכלוסייה הבוגרת בישראל (גילאי 18+), באמצעות פאנל אינטרנטי בקרב 682 יהודים ו-171 ערבים. איסוף הנתונים נעשה על ידי חברת Ipanel, וכתובת הסקר וניתוחו התבצעו על ידי לסם בסן-נייגס וחגי זייס.

מסקר שערך מכון זולת באוקטובר 2021 עולה הבדל משמעותי בין שמאל לימין סביב שאלות הנוגעות לזכויות הפלסטינים בשטחים. 71% מן המשיבים שזיהו עצמם כשמאל לא הסכימו עם המשפט "מדינת ישראל שומרת על זכויות האדם של פלסטינים בשטחים", זאת בניגוד ל-15% בלבד מן המשיבים המזוהים כימין.

## שנות ה-80 ושנות ה-90

בשנות ה-80 ובשנות ה-90 המשטר בתוך גבולותיה המוכרים של ישראל ביצע כמה קפיצות דרך משמעותיות בתוך הספקטרום הדמוקרטי-סמכותני אל עבר הקוטב של דמוקרטיה ליברלית, לרבות בעניין אפליית העולים מארצות ערב והאסלאם ומעמד המיעוט הערבי בתוך ישראל.

אחת מנקודות המפנה הייתה המהפך הפוליטי של שנת 1977 בהובלת מנחם בגין. חילופי הדורות הביאו לצמיחה של מנהיגות צעירה וחדשה שהייתה פחות מקושרת למפא"י, חיזקו והעצימו תהליכים של התמקצעות ודה-פוליטיזציה שעברו הברוקרטיה ורשויות אכיפת החוק במהלך שנות ה-70, וחיזקו במידת מה את מעמדן של אוכלוסיות שהיו מודרות ממוקדי הכוח והוחלשו באופן מכוון על ידי מפא"י במשך שנים ארוכות, כגון יוצאי עדות המזרח, אף שאפלייתם נמשכה. עם זאת, שירותי הביטחון והמשטרה המשיכו במעקב אחר גורמים שנחשבו חתרניים, במגזר היהודי ובעיקר במגזר הערבי.

### בשנת 1977 התרחש בישראל מהפך פוליטי, בהובלתו של מנחם בגין. המהפך סיים את ההגמוניה של המפלגות ששלטו במדינת ישראל טרם הקמתה ולאחר כינון המדינה, ולראשונה עלה הליכוד לשלטון

התחרות הפוליטית החריפה של שנות ה-80 וממשלות האחדות הפכו את הכנסת למוסד משמעותי יותר, אשר נטל חלק מרכזי יותר בתהליכי הפיקוח הציבורי על פעילות הממשלה. הרוב הזעום שממנו נהנתה הקואליציה הגביר את כוח המיקוח של נבחר הציבור ואת מעורבותם בעיצוב מדיניות הממשלה. הדבר מצא את ביטויו למשל בעלייה משמעותית בהיקף השימוש בכלי הבקרה העומדים לרשות חברי הכנסת – שאילתות, הצעות לסדר והצבעות אי-אמון.<sup>37</sup> בנוסף, שינויים

שנעשו בסדרי העבודה של הכנסת, כולל איחוד ועדות והקמה של ועדות חדשות (ביקורת המדינה וקידום מעמד האישה), הגבירו אף הם את יכולת הפיקוח על הממשלה.<sup>38</sup> עם זאת, העובדה שסמכויות הכנסת וכללי עבודתה לא עוגנו בחוק ונתרו ברובם בתקנון הכנסת בלבד אפשרה לממשלה לשנות את כללי המשחק הפרלמנטריים "תוך כדי תנועה".

המהפך הפוליטי של 1977, יחד עם ממשלות האחדות של שנות ה-80, האינתיפאדה הראשונה בסוף שנות ה-80, שינויים גיאוגרפיים בעקבות סיום המלחמה הקרה והלחץ הבינלאומי על ישראל לערוך שינויים מסוימים במדיניותה, תחילת הליברליזציה הכלכלית והסכמי השלום עם מצרים (1979), ירדן (אוקטובר 1994) ואש"ף (1993-1995) – כל אלה עמדו ברקע השינויים המשמעותיים שהתרחשו במשטר בישראל וכללו חיזוק של הרכיבים הדמוקרטיים שבו. שנים אלה התאפיינו במגמה של ליברליזציה ודמוקרטיזציה גוברת, לצד העמקת שסעים אידאולוגיים וחברתיים בין הקבוצות השונות המרכיבות את הציבוריות הישראלית.

<sup>37</sup> המכון הישראלי לדמוקרטיה (2000). שאילתות כאמצעי פיקוח של הפרלמנט על הרשות המבצעת, פרלמנט 26, 19 בינואר; דרישפיץ, ש' (2010). אי-אמון בממשלה: על מנגנון האי-אמון בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 13 במרס.

<sup>38</sup> חזן, ר', ופרידברג, ח' (2009). פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

מגמת הליברליזציה כללה צעדים משמעותיים לעבר חוקה, תחרות פוליטית חופשית ושוויונית יותר, שיפורים משמעותיים בחופש הביטוי וחופש העיתונות, לצד דה-פוליטיזציה של רשויות אכיפת החוק ויותר איזון ופיקוח בין הרשויות.

עם זאת, בעוד בתוך גבולותיה הבינלאומיים המוכרים של ישראל התחזקו הרכיבים והכוחות הדמוקרטיים, בשטחים הפלסטינים הכבושים – חרף הסכמי אוסלו – רק העמיק המשטר הצבאי באופן המזכיר משטרים צבאיים מהמאה הקודמת.

## חקיקה וביקורת שיפוטית

בשנים אלה נחקקו ארבעה חוקי יסוד שנתנו דחיפה משמעותית לתהליך הבנייה של מסגרת חוקתית למדינת ישראל: חוק-יסוד: השפיטה (1984); חוק-יסוד: מבקר המדינה (1988); חוק-יסוד: חופש העיסוק (1994) וחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (1992).<sup>39</sup>

שני האחרונים הניחו את היסודות החוקתיים להגנה על חירויות וזכויות הפרט מפני כוחו של השלטון, לאחר שכבר הוכרו כזכויות יסוד בפסיקת בג"ץ. הם כללו, לראשונה, סעיפים המחייבים פרוצדורה מיוחדת לצורך שינויים. סעיפים אלו הדגישו את מעמדם המיוחד של חוקי היסוד ביחס לחוקים רגילים, כמסגרת חוקתית המסדירה את המשטר בישראל.

חוקי היסוד הללו יצרו את הבסיס המשפטי להפעלה של ביקורת שיפוטית על החלטות של רשויות מנהליות וחקיקה רגילה (של חוקים במעמד רגיל) – סמכות אשר גם כיום נמצאת במחלוקת משפטית וציבורית נוקבת. כך למשל, "יצירת" הזכות החוקתית לשוויון בפסיקה וההתייחסות אליה בשורה של פסקי דין תקדימיים כגון קעדאן, מילר, דנילוביץ, פסרו (גולדשטיין) והקשת הדמוקרטית המזרחית (הקרקעות),<sup>40</sup> אשר הדגישו וביססו את עקרון השוויון ושמם דגש על מניעת אפליה בין מגזרים שונים בחברה. פסיקות אלה "העניקו תחמושת" למתנגדי חיזוק מעמד זכויות האדם ולהתקפות פוליטיות ותקשורתיות בלתי פוסקות נגד בית המשפט העליון, בטענה שההכרה בזכות לשוויון היא אקטיביזם שיפוטי פסול.

יש לציין כי גם כאשר הפיקוח והביקורת השיפוטית של בית המשפט העליון על התנהלות הרשות המבצעת התחזקו בתוך ישראל, בית המשפט העליון המשיך במנהגו להימנע מלהתערב במדיניותה בשטחים הפלסטינים הכבושים.

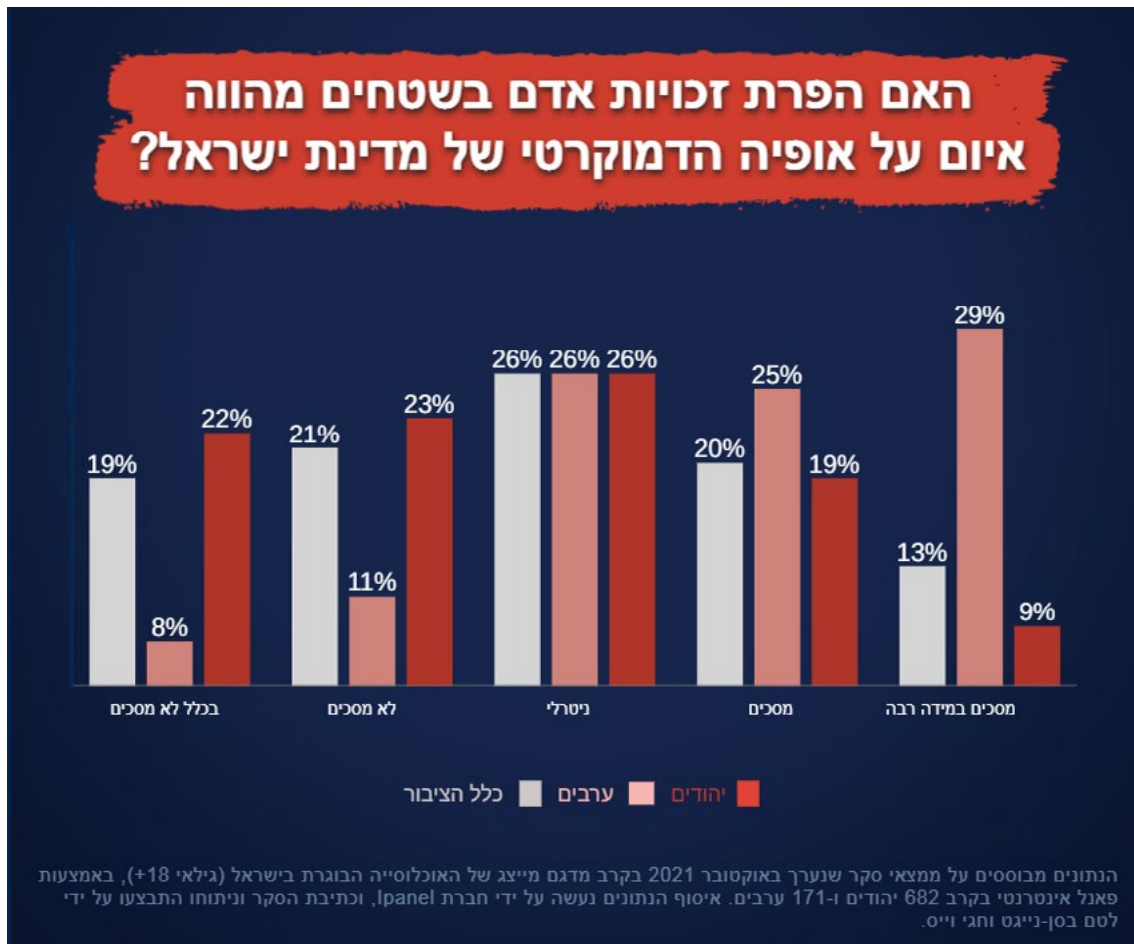
באותה התקופה גם הזכות להפגנה ומחאה, שחיוניות לקיומו של משטר דמוקרטי, קיבלה ביטוי משמעותי בכמה פסקי דין של בית המשפט העליון, והפכה באמצעותם לזכות בעלת מעמד חוקתי מוגן<sup>41</sup> (אף על פי שבשטחים הפלסטינים הכבושים המשטר הצבאי אינו מכיר בזכות ההפגנה). בתי המשפט הטילו סייגים

<sup>39</sup> חוקי היסוד של מדינת ישראל, אתר הכנסת.

<sup>40</sup> בג"ץ 721/94 אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ נ' יונתן דנילוביץ (פורסם בנבו), 30.11.1994; בג"ץ 4541/94 אליס מילר נ' שר הביטחון (פורסם בנבו), 8.11.1995; בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל (פורסם בנבו), 8.3.2000; בג"ץ 1031/93 אליאן (חוקה) פסרו (גולדשטיין) נ' שר הפנים (פורסם בנבו), 12.11.1995; בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש למען השיח הדמוקרטי ואחרים נ' שר התשתיות הלאומיות ואחרים (29.08.2002).

<sup>41</sup> פישמן, א' (2005). מסמך רקע בנושא: גבולות המחאה, הכנסת – מרכז מחקר ומידע, 6 ביולי.

על היכולת של המשטרה לסרב למתן רישיון ולאסור קיום הפגנות בתנאים מסוימים. בין היתר פסקו בתי המשפט כי המשטרה אינה יכולה להתנות מתן רישיון להפגנה במימון של סידורי הביטחון והאבטחה של ההפגנה על ידי המפגינים עצמם,<sup>42</sup> או בהקשר של תוכן ההפגנה. למרות זאת עדיין ניכרו הבדלים משמעותיים ביחסה של המדינה אל חופש ההתארגנות והזכות להפגין במגזר הערבי. הבדלים אלו בלטו למשל ביחס המשטרתי האלים כלפי המשתתפים באירועי יום האדמה.



מסקר שערך מכון זולת באוקטובר 2021 עולה כי בעוד 54% מן המשיבים הערבים הסכימו כי הפרת זכויות אדם בשטחים מהווה איום על אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל, רק 28% מן המשיבים היהודים הסכימו עם אמירה זו.

<sup>42</sup> תחילה בבג"ץ 5009/97, חברת מולטימדיה בע"מ נ' משטרת ישראל ואח' (פורסם ב**בנב**, 13.8.1998), ובהמשך בבג"ץ 2557/05, מטה הרוב נ' משטרת ישראל (פורסם ב**בנב**, 12.12.2006). ראו גם סקירה של הפסיקה בנושא חופש ההפגנה בבג"ץ 6536/17, התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל (פורסם ב**בנב**, 8.10.2017).

## שליטה במרחב הציבורי – התקשורת

בסוף שנות ה-80 הוקם ערוץ טלוויזיה חדש ובכך הסתיימה הבלעדיות של רשות השידור ששימשה במשך שנים כשופר של הממשלה, אף על פי שגם בתוכה פעלו עיתונאיות ועיתונאים מקצועיים, ביקורתיים ופורצי דרך. בשנות ה-90 היה לעיתונות המודפסת ולערוצי הטלוויזיה והרדיו תפקיד חשוב בשיפור הפיקוח והביקורת על פעילות הממשלה, והם תרמו לחיזוק מגמת הליברליזציה.

לקראת סוף שנות ה-90 החלה להתפתח תופעה חדשה של השתלטות בעלי הון עם אינטרסים כלכליים ופוליטיים על כלי תקשורת, והוקמו כלי תקשורת חדשים בעלי אוריינטציה מסחרית ופוליטית, וזאת במקביל לתחילת היחלשותה המשמעותית של העיתונות המודפסת. באופן זה החלה להיווצר ברית בין בעלי ממון עם אינטרסים כלכליים לבין פוליטיקאים שזקוקים לחיזוק התמיכה הציבורית. חלה גם שחיקה משמעותית ביכולת הפיקוח הציבורית והממשלתית על השיח התקשורתי ומקצועיותו, ובמקביל חלה ירידה באמון הציבור בתקשורת.<sup>43</sup>

שינויים פוליטיים וחברתיים הביאו גם לערעור על היקף סמכויותיה ותפקידה של הצנזורה הצבאית. חשיפות של כמה פרשות ביטחוניות במהלך שנות ה-80 הביאו נושא זה לבחינה והכרעה שיפוטית בבג"ץ.<sup>44</sup> בעקבות פסיקה זו נחתם הסכם חדש בין העיתונאים לצנזורה, אשר צמצם את היקף הנושאים שעליהם הוטל פיקוח.<sup>45</sup> בנוסף, אחד ממנגנוני הצנזורה העצמית שהיו נהוגים עד אז בשוק התקשורת – ועדת העורכים – איבד מהאפקטיביות שלו, בעקבות פרישתם של עיתונאים מרכזיים מהסדר זה.<sup>46</sup> צעדים אלו הגדילו את היקף הנושאים שעליהם יכלה התקשורת לדווח וצמצמו את היקף הפיקוח הממשלתי על הביקורת התקשורתית.

## תחרות פוליטית

במהלך שנות ה-90 התחולל שלוש פעמים מהפך בשלטון בין מפלגות העבודה והליכוד. חוסר היציבות השלטונית היה עדות לתחרות פוליטית עזה והיעדר הגמוניה של אחת המפלגות.

על רקע הסכמי אוסלו והיריבות הפוליטית, החלו מתקפות ארסיות ומסיתות כלפי יצחק רבין ושמעון פרס, שהגיעו לשיאן עם רצח ראש הממשלה רבין ב-4 בנובמבר 1995 בתום עצרת שלום בתל אביב. הרצח וההסתה הפרועה שקדמה לו ביטאו את חולשת המנגנונים הדמוקרטיים בישראל ויכולתם המוגבלת להתמודד עם מחלוקת פוליטית עזה. הרצח היה קו פרשת מים שלאחריו, במקביל לאינתיפאדה השנייה ובעת כהונתיהם כראשי ממשלה של בנימין נתניהו, אהוד ברק, אריאל שרון ואהוד אולמרט, שוב התחזקו הרכיבים הסמכותניים בישראל.

מגמת ההסתה התחזקה ובאה לידי ביטוי באופנים נוספים. כך למשל, ממשלת ישראל הכריזה על תנועת "כך" כארגון טרור רק לאחר מעשה הטבח של ברוך גולדשטיין במערת המכפלה (ב-25 בפברואר 1994), אך התמיכה באידיאולוגיה הכהניסטית לא פסקה ואף התרחבה, וחסידיה ממשיכים עד היום להשפיע על השיח הציבורי, וחלקם אף הצליחו להיבחר לכנסת. גם בבחירות 1996 ואחריהן, המגמה של מתקפות מסיתות

<sup>43</sup> כץ, י' (1997). התקשורת הגלובלית ומדיניות הסיקור של אמצעי התקשורת בישראל, קשר 21, מאי, עמ' 49-62.

<sup>44</sup> ב"ץ 680/88, מאיר שניצר ואחרים נגד הצנזור הצבאי הראשי (פורסם בתקד"ן, 18.12.1988).

<sup>45</sup> כץ, י' (1997). התקשורת הגלובלית ומדיניות הסיקור של אמצעי התקשורת בישראל, קשר 21, מאי, עמ' 49-62.

<sup>46</sup> לביא, צ' (1987). ועדת העורכים – מיתוס ומציאות, קשר 1, מאי, עמ' 11-34.



נמשכה עם קמפיין של דה-לגיטימציה אישית כלפי שמעון פרס – למשל, סיסמאות כגון "הערבים בחרו בפרס" ו"פושעי אוסלו לדין".<sup>47</sup> קמפיינים מסוימים מסוג זה, בין שבמהלך מערכות בחירות או ביניהן, פועלים כדי לדחוק קבוצות ומגזרים מסוימים מהמגרש הפוליטי ולייצר דה-לגיטימציה להשתתפותם הפוליטית.

## אפליית אזרחי ישראל הערבים

**מאז קום המדינה לא  
נוסד אף יישוב חדש  
לאוכלוסייה הערבית  
ושטחם המוניציפלי  
של יישובים ערביים  
קיימים לא הורחב, חרף  
קצב הגידול הטבעי של  
האוכלוסייה**

סיומו של הממשל הצבאי על אזרחי ישראל הערבים בשנת 1966 סימל לכאורה את השוואת מעמדם אל מול האזרחים היהודים, והעביר את הטיפול בהם אל משרדי הממשלה השונים. עם זאת, הפרקטיקה הממשלתית המשיכה להפלות את אזרחי המדינה הערבים – הן כקהילות והן כפרטים. כך למשל, מאז קום המדינה לא נוסד אף יישוב חדש לאוכלוסייה הערבית ושטחם המוניציפלי של יישובים ערביים קיימים לא הורחב, חרף קצב הגידול הטבעי של האוכלוסייה. בנוסף, יישובים ערביים הופלו לרעה בחלוקה של תקציבי פיתוח ותקציבים ממשלתיים אחרים, ביחס לשכניהם היהודיים.<sup>48</sup> אלו הם חלק מהגורמים לקיומם של עשרות כפרים בלתי מוכרים בגליל ובנגב.

במקביל, עד אמצע שנות ה-80 נמשכה ההפקעה של קרקעות בבעלות ערבית לטובת פיתוח והרחבה של יישובים יהודיים שכנים ומדיניות "ייחוד" הגליל והנגב באמצעות הקמה של יישובים קהילתיים חדשים.<sup>49</sup> תהליך זה המשיך את מדיניות פיזור האוכלוסייה מראשית שנות ה-50, כך שקרקעות רבות ניתנו להתיישבות החקלאית (המורכבת, כזכור, ברובה מיהודים אשכנזים). מזרחים והעולים מאתיופיה וברית המועצות שוכנו בערים בפריפריה, ואילו הערבים נדחקו ומקומם במרחב הגיאוגרפי הלך והצטמצם.<sup>50</sup> בראשית שנות ה-90, במהלך כהונתה של ממשלת רבין, נעשה ניסיון ממשלתי משמעותי לצמצם את הפערים באמצעות הזרמה של תקציבים ופעולות לשיפור התשתיות ביישובים הערביים. אולם גם מהלך זה היה בטל בששים אל מול הפערים העמוקים בין המצב הסוציו-אקונומי של יהודים לערבים בישראל. בנוסף, הוא התייחס בעיקר לאזרחים הערבים, והמשיך את האפליה של עיירות הפיתוח שבהן שוכנו העולים מארצות ערב והאסלאם.

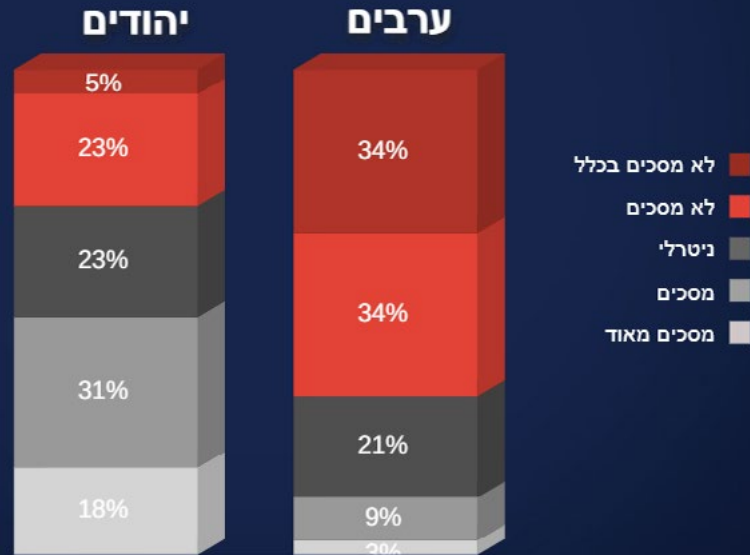
<sup>47</sup> שטנדל, נ' (2019). [לא לדבר על רצח רבין: חזרנו לתעמולת בחירות 1996](#), Mako, 31 בינואר.

<sup>48</sup> רכס, א' ורודניצקי, א' (2009). [החברה הערבית בישראל – אוגדן מידע](#), יוזמות קרן אברהם, מאי.

<sup>49</sup> שם.

<sup>50</sup> יפתחאל, א' (2017). [משרון עד שרון: עיצוב משטר ההפרדה בישראל/פלסטין](#), בתוך: זובידה ה' וליפשיץ ר' (עורכים), [עצור – אין גבול! על גבולות והיעדרם | ישראל 2017](#), ידיעות ספרים, עמ' 359-392.

## האם ממשלת ישראל מעניקה שוויון זכויות לאזרחיה הערבים?



הנתונים מבוססים על ממצאי סקר שנערך באוקטובר 2021 בקרב מוגט מייצג של האוכלוסייה הבוגרת בישראל (גילאי 18+), באמצעות פאנל אינטרנטי בקרב 682 יהודים ו-171 ערבים. איסוף הנתונים נעשה על ידי חברת Ipanel, וכתיבת הסקר וניתוחו התבצעו על ידי לטם בסן-נייגס וחגי וייס.

מסקר שערך מכון זולת עולה כי בעוד 68% מן המשיבים הערבים חשים כי מדינת ישראל אינה מעניקה שוויון זכויות לאזרחיה הערבים, רק 28% מן המשיבים היהודים חולקים עימם עמדה זו.

## התחזקות הרכיבים הסמכותניים בישראל בתשע השנים הראשונות של המאה ה-21

בחלק זה של הדוח נתאר בקצרה תהליכים של התחזקות הרכיבים הסמכותניים שהתרחשו מראשית המאה ה-21 ועד לבחירות במרס 2009 שבהן נבחר נתניהו בשנית לראשות הממשלה.

תהליכים אלו, אשר התעצמו על רקע האינתיפאדה השנייה, הושפעו במידה רבה מהשינויים שחלו במאזן הכוחות הפוליטיים בחברה בישראל לאחר רצח ראש הממשלה רבין. כך למשל, במקביל להעמקת מפעל ההתנחלויות בגדה המערבית והשליטה על העם הפלסטיני, התחזק בתוך ישראל שיח של שלילה ודה-לגיטימציה כלפי מערכת המשפט ושומרי הסף, מחנה השמאל ואזרחיה הערבים.

במהלך עשרים השנים האחרונות הפכה מפלגת הליכוד למפלגת השלטון הבלתי מעורערת של ישראל, למעשה למפא"י החדשה, שגם רואה עצמה כמפלגת השלטון הלגיטימית היחידה. גם לאחר הקמת ממשלת בנט-לפיד, נתניהו סרב להכיר בממשלה החדשה כלגיטימית וחברי האופוזיציה המשיכו לכנותו "ראש הממשלה"<sup>51</sup>.

ממשלת נתניהו הראשונה (יוני 1996 עד יולי 1999) הייתה בין היתר תוצר של הזעזוע מרצח רבין וסבלה מחוסר יציבות פוליטי וביטחוני. כוחן הפוליטי של מפלגות השמאל הציוני – היורשות של מפא"י ההיסטורית – פחת באופן משמעותי, גם בשל כישלון הסכמי אוסלו לפתור את הסכסוך הישראלי-פלסטיני ופרוץ האינתיפאדה השנייה בשנת 2000, והן לא התאוששו מאז.

ב-1999 נבחר אהוד ברק לראשות הממשלה כמי שישקם את מחנה השלום לאחר רצח רבין. למרות שהוביל את הנסיגה מלבנון, שהייתה פופולרית בקרב הציבור, בעקבות אירועי אוקטובר 2000 (שבהם נהרגו 12 ערבים ישראלים) וכישלון ועידת קמפ דייוויד (אשר את האחריות הבלעדית לו הטיל ברק על הפלסטינים), ברק האיץ למעשה את פירוק מחנה השמאל ואיבד חלק ניכר מאוד מתמיכת הציבור הערבי. יו"ר הליכוד אריאל שרון, שביקרו המתקשר בהר הבית בספטמבר 2000 תרם להתפרצות האינתיפאדה השנייה, נבחר לראשות הממשלה במרס 2001. האכזבה מברק, יחד עם החרמת הערבים את הבחירות וחומרת המצב הביטחוני, הובילו אותו לניצחון זה.

שתי כהונותיו של שרון לוו בפיגועי התאבדות בתוך ישראל ובלחימה בגדה המערבית וברצועת עזה, אשר כללה הפרות חמורות של זכויות אדם והחוק הבינלאומי. על הרקע הזה חלו שינויים דרמטיים בשיטת השליטה של ישראל על האוכלוסייה הפלסטינית. ישראל החלה במדיניות של הפרדה: פיזית – באמצעות הקמת גדר ההפרדה וייסוד משטר בירוקרטי סבוך של היתרים; ומשפטית – על ידי הסרת האחריות המשפטית מפעילות כוחות הביטחון בשטחים הכבושים, הן במישור האזרחי באמצעות הרחבת ההגדרה של "פעולה מלחמתית" המעניקה חסינות מתביעות למדינה, והן במישור הפלילי באמצעות שינוי מדיניות החקירה וההעמדה לדין של הפרקליטות הצבאית.

<sup>51</sup> ברסקי, א' (2021). "ערעור על הלגיטימציה של הממשלה - מסוכן": בנט הגיב להתעלמות נתניהו ממנו, מעריב, 15 באוקטובר.

על רקע פרשות השחיתות שבהן נחשד, בקיץ 2005 קידם שרון וביצע את "תוכנית ההתנתקות". התוכנית כללה את פינוי כל ההתנחלויות מרצועת עזה ואת שינוי אופי השליטה הצבאית של ישראל: מאז ההתנתקות השליטה מתבצעת ללא נוכחות פיזית קבועה של כוחות הביטחון הישראליים בתוך הרצועה, אלא באמצעות שליטה אווירית, ימית והיקפית, להוציא הפצצות מעת לעת ומבצעים צבאיים בתוכה אחת לכמה שנים. שרון קבע את מדיניותו ללא תהליכים דמוקרטיים מעמיקים בכנסת, בממשלה או במפלגת הליכוד, אלא בעיקר יחד עם מעגל מקורביו ויועציו. פרקטיקה זו פגעה באמון של חלק מהציבור בשיטה הפוליטית בישראל וגם שימשה תקדים לתהליך קבלת החלטות בנושאים גורליים.

בנוסף, על רקע האינתיפאדה השנייה שרון ביקר בחריפות גוברת והולכת את הנכונות של בג"ץ לקיים דיונים בתוואי גדר ההפרדה ובפעילות כוחות הביטחון בשטחים הכבושים, זאת אף שבג"ץ הקפיד לא להתערב במדיניות ובפעילות שם: "אתה עושה משהו – יש בג"ץ. כל הזמן נמצאים בבג"צים. בית המשפט במקרים רבים לא פוסק לטובת העניין. אתה נכנס לשטח ותוך דקה יש בג"ץ. הבעיה היא מערכת בתי המשפט, הם משתמשים במושג המידתיות, וגם אותי זה מצער".<sup>52</sup> מאחר ששופטי בג"ץ נהגו מאז ומתמיד לאשר את מדיניות הממשלה ופעילות כוחות הביטחון בשטחים הפלסטינים הכבושים, נראה שלא תוצאות ההליכים בבג"ץ הפריעו לשרון, אלא עצם הדיון וקיום פיקוח שיפוטי על ממשלתו.

במהלך האירועים הדרמטיים האלה מפלגת השמאל הישראליות הלכו ונדחקו לשוליים, התקשו למצוא את מקומן וקולן, לנקוט עמדה ביקורתית בהקשר של הגנה על זכויות אדם והקפדה על דיני הלחימה, וכן לבקר את החד-צדדיות של תוכנית ההתנתקות ואת השלכותיה הצפויות.

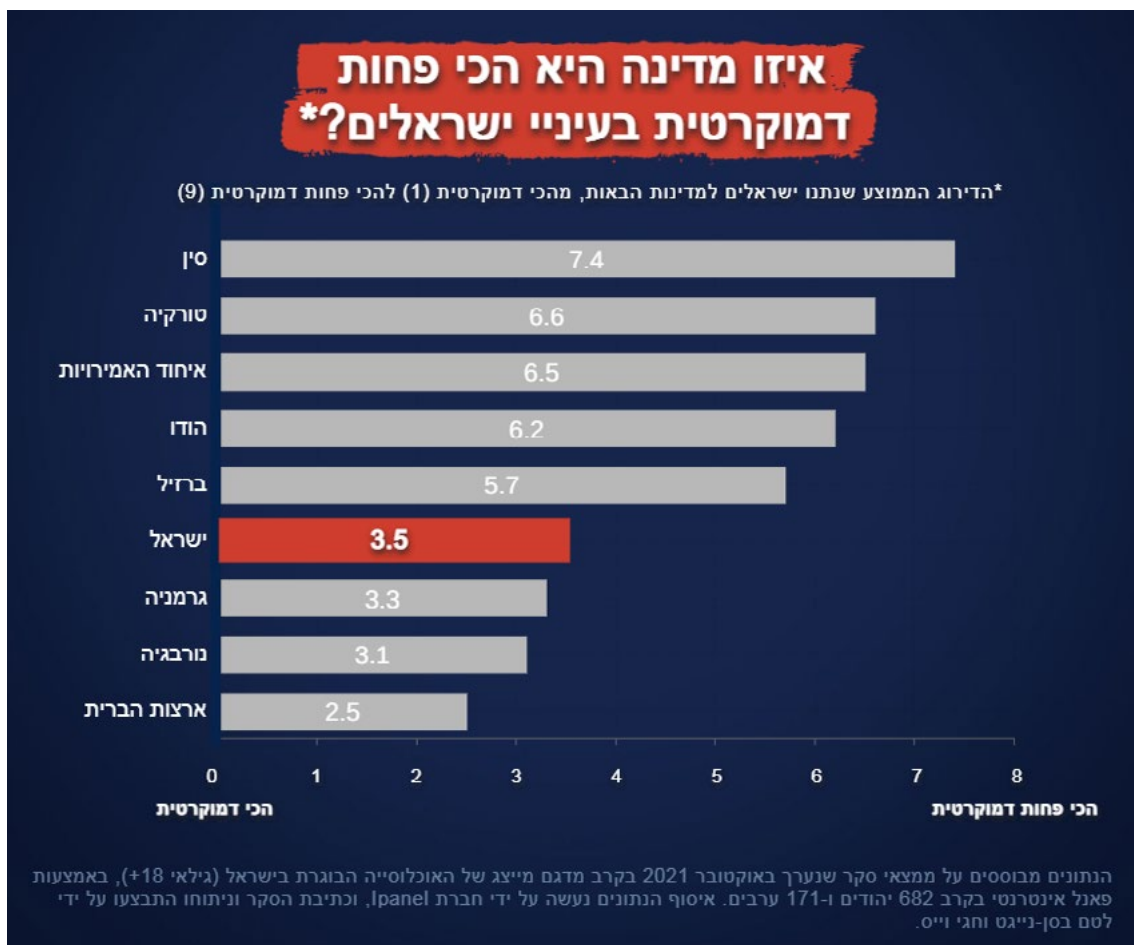
מאפיין סמכותני נוסף שבא לידי ביטוי בתקופה זו של ראשית שנות האלפיים נוגע להמשך מדיניות האפליה הממסדית. דוגמא משמעותית לכך הינה החלטה 755, שקבעה כי חקלאים בעלי זכות חכירה על אדמות חקלאיות יוכלו להשכיר מבנים בקרקעות אלה לצד שלישי. החלטה זו התקבלה בדיונים של מינהל מקרקעי ישראל שבהם לקח חלק שרון כראש ממשלה. מהלך זה של הפשרת קרקעות הוביל לצבירת רווחים של מי שבמקור קיבלו את הזכות לעבד את הקרקעות למטרות חקלאות, והעמיק את הפערים הדרמטיים ממילא בין ההתיישבות החקלאית לעיירות הפיתוח. מבקר המדינה קבע כי שרון פעל בניגוד עניינים במקרה זה.<sup>53</sup>

בעקבות המתיחות במפלגת הליכוד עם ביצוע תוכנית ההתנתקות, שרון פרש מהליכוד והקים בנובמבר 2005 את מפלגת "קדימה", שגרמה למפץ גדול בפוליטיקה הישראלית. שלישי מחברי הליכוד בכנסת וכן פוליטיקאים בכירים ממפלגות אחרות, כגון שמעון פרס, הודיעו על תמיכתם במפלגת המרכז החדשה. בפועל, את קדימה הובילו בכירי הליכוד לשעבר. בבחירות בבמרס 2006 (ובהמשך בבחירות ב-2009), זכתה קדימה להצלחה גדולה לאחר שקלטה הן את הפוליטיקאים העייפים מהסכסוכים הפנימיים בליכוד והן את "מאוכזבי השלום" ממפלגות השמאל שרצו לחזור למוקדי השפעה והכוח.

<sup>52</sup> אלון, ג' (2005). ראש הממשלה אריאל שרון תקף את בג"ץ: מערכת בתי המשפט היא בעיה; "אתה עושה משהו – יש בג"ץ". דה-מרקר, 28 בפברואר.

<sup>53</sup> מבקר המדינה (2003). מהלכים לשינוי החלטה 755 של מועצת מקרקעי ישראל – וניגוד עניינים בפעולת ראש הממשלה, דוח שנתי 253 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001, מבקר המדינה, 30 באפריל, עמ' 271-267.

במהלך כהונתו של אהוד אולמרט כראש ממשלה מטעם מפלגת קדימה, בשנים 2006-2009, מונה לתפקיד שר המשפטים פרופ' דניאל פרידמן, והחל לקדם יוזמות חקיקה לצמצום הביקורת השיפוטית וסמכויות בג"ץ וזכות העמידה של עותרים ציבוריים. בכך, פגע השר פרידמן באמון הציבור במערכת המשפט והביא לעימותים בלתי פוסקים בין הממשלה לבין מערכת המשפט. במקביל למסע הדה-לגיטימציה למערכת המשפט ואכיפת החוק, נפתחו חקירות בגין פרשות שחיתות חמורות נגד ראש הממשלה אהוד אולמרט, שהובילו בהמשך להעמדתו לדין ולהרשעתו. על רקע דוח ועדת וינוגרד על מלחמת לבנון השנייה וגביית עדות מקדימה בפרשת "מעטפות הכסף", הודיע אולמרט על פרישתו ביולי 2008.



משתתפי הסקר של מכון זולת התבקשו לדרג מספר מדינות מהמדינה הכי דמוקרטית (1) למדינה הכי פחות דמוקרטית (9). מדינת ישראל דורגה בממוצע במקום 3.5, לפני ברזיל שדורגה במקום 5.7 ואחרי גרמניה שדורגה במקום 3.3.

## התחזקות הרכיבים הסמכותניים במהלך כהונתו של נתניהו כראש הממשלה התשיעי של ישראל

במרס 2009 נבחר נתניהו לראשות הממשלה בפעם השנייה וכיהן בתפקיד ברצף עד ל-13 ביוני 2021. כמתואר, המשטר בישראל מאז הקמתה מתאים למודל של משטר היברידי אשר משלב רכיבים דמוקרטיים וסמכותניים. בתקופה השנייה של נתניהו כראש ממשלה התחזקו הרכיבים הסמכותניים הקיימים באופן משמעותי והמשטר בישראל נטה מאוד לקצה הסמכותני.

בחלק זה של הדוח נבחן בהרחבה את המגמות הסמכותניות ואת צמצום והגבלת המרחב הדמוקרטי במהלך שנים אלה. כפי שיוסבר להלן, כדי לבצר את שלטונו ואת שלטון מפלגת הליכוד, נתניהו ניצל רכיבים סמכותניים קיימים, וצעד בעקבותיהם של מפלגת מפא"י ורבים מקודמיו בתפקיד ראש הממשלה. נוסף על כך, הוא הוביל מהלכים חקיקתיים וציבוריים קיצוניים ששברו את כללי המשחק בישראל.

### החלשת המעמד של חוקי היסוד

עוד טרם כהונתו השנייה של נתניהו כראש ממשלה, מאז מחצית שנות ה-90, לאחר חקיקתם של חוקי היסוד כבוד האדם וחירותו וחופש העיסוק, וכהפקת לקחים מהתרחבות הביקורת השיפוטית על הרשות המחוקקת והרשות המבצעת, החלו ניסיונות לבלום את ההסדרה של מסגרת חוקתית מקפת לישראל באמצעות הכרה בזכויות יסוד ויציקת תוכן קונקרטי לזכויות אלה.

אמנם במהלך תקופה זו נעשו כמה ניסיונות לכונן חוקה מלאה לישראל באמצעות מאמצי הידברות בין אנשי ציבור ממגזרים שונים, אך ניסיונות אלה – אשר הונעו ברובם על ידי גופים ואנשים פרטיים – לא זכו לסיוע והכרה ממשלתית רציניים.<sup>54</sup> יתרה מכך, מתוך הממשלה צצו יוזמות שדווקא נועדו להגביל זכויות. למשל, בשנת 2003 יו"ר ועדת החוקה לשעבר, חבר הכנסת מיכאל איתן מהליכוד, קידם חוקה בוועדה בראשותו מתוך תפיסה ש"בית המשפט חוקק חוקה לישראל בלי לבקש רשות מאיש".<sup>55</sup> זאת ועוד, חלק מהיוזמות לחוקה בהסכמה רחבה עוררו חשש שתוכן החוקה ייקבע על ידי אותם המנגנונים ובעלי הכוח הפוליטיים שיביאו לכך שזכויותיהם של החלשים פוליטית או כלכלית ושל המיעוטים עלולות להיזנח.<sup>56</sup>

במהלך העשור האחרון לכהונתו של נתניהו, לאחר הפסקה של כמעט עשרים שנה, נחקקו שני חוקי יסוד נוספים.<sup>57</sup> במרס 2014 נחקק חוק-יסוד: משאל עם, וביולי 2018 נחקק חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (להלן: חוק הלאום). ואולם, תוכנם ואופיים של אלה אינם תואמים את המסגרת המושגית המקובלת של חוקה במדינות דמוקרטיות.<sup>58</sup> למשל, "חוק הלאום" כולל מרכיבים אשר מתנגשים עם עקרונות דמוקרטיים, בעיקר עם ערך השוויון (על כך בהמשך).

<sup>54</sup> כרמון, א' (2012). **באין חוקה: סיפור ישראלי**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

<sup>55</sup> קליין, י' (2019). **מיקי איתן טועה ומטעה, מקור ראשון**, 15 בספטמבר.

<sup>56</sup> גרוס, א' (2007). **הפרדוקס של חוקה בהסכמה: בחינה דרך סוגיות השוויון, הנטייה המינית והזכויות החברתיות, הפרקליט מט, עמ' 333-343**.

<sup>57</sup> חוק-יסוד: משאל עם (2014) וחוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (2018).

<sup>58</sup> חוקי היסוד בדבר משאל עם ותקציב המדינה לשנים 2017-2018.

במקביל לעצירת החקיקה של חוקי היסוד המתאימים לחוקה במדינות דמוקרטיות, התרחשה מגמה נוספת אשר פגמה אף היא ביציבותה וחוסנה של המסגרת החוקתית של ישראל: מאז המחצית השנייה של שנות ה-90 התעצמה המגמה של חקיקת תיקונים ושינויים בחוקי היסוד, בהתאם לצרכים רגועים של הממשלה המכהנת. תיקונים אחדים בחוקי היסוד התרחשו גם קודם לכן, אולם קצב השינויים והיקפם גדל באופן משמעותי במהלך שנות ה-90, ושמר על היקפים דומים בעשורים הבאים.

הטבלה למטה מפרטת את כמות התיקונים בארבעה חוקי יסוד מרכזיים, לפי עשורים, ומראה כי עיקר התיקונים התרכזו בחוק-יסוד: הממשלה, וחוק-יסוד: הכנסת. עם זאת, הטבלה מעידה שנעשו שינויים משמעותיים גם בחוק-יסוד: משק המדינה.

היקף השינויים בחוקי יסוד, לפי עשורים:<sup>59</sup>

שנות 2010-ה	שנות 2000-ה	שנות 90-ה	שנות 80-ה	שנות 70-ה	שנות 60-ה	שנות 50-ה	חוקי יסוד
12	15	14	5	1	1	3	הכנסת
10	2	13	2	2			הממשלה
3	3	2			2		נשיא המדינה
6	1	2	3				משק המדינה

התכיפות של התיקונים בחוקי היסוד וכן היקפם, יצרו מצב של אי-בהירות וחוסר ודאות לגבי כללי המשחק של התהליך הפוליטי, וכן לגבי היקף ותוכן הסמכויות של המוסדות הפוליטיים השונים. באופן זה ערערו

**התכיפות וההיקף של התיקונים בחוקי היסוד הובילו לאי-בהירות ולחוסר ודאות לגבי כללי המשחק של התהליך הפוליטי, ערערו עוד יותר את היציבות של המסגרת החוקתית וכן הובילו לפיחות במעמד של חוקי יסוד כבסיס לחוקה עתידית**

התיקונים התכופים את היציבות של המסגרת החוקתית, הרעועה ממילא. בנוסף, תהליך האשרור של תיקונים אלה – בדרך כלל ברוב רגיל ומזדמן של חברי כנסת – הביא לזילות של חוקי היסוד ופיחות במעמדם כבסיס לחוקה עתידית.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> הנתונים נלקחו ממאגר החקיקה של נבו.

<sup>60</sup> פוקס, ע' (2021). השינויים התכופים בחוקי היסוד, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 17 בינואר.

כך היה, למשל, בשימוש במושג של חוק יסוד כדי לקדם חקיקה בנושא תקציב המדינה לשנה מסוימת (התקציב הדו-שנתי).<sup>61</sup> בג"ץ פסק שנעשה שימוש לרעה בסמכות המכוננת בחקיקת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 50 – הוראת שעה) כדי להגדיל את תקרת ה"תקציב ההמשכי" במטרה לייצב את הממשלה של נתניהו.<sup>62</sup>

תופעה נוספת שתרמה לפיחות במעמד של חוקי היסוד היא תיקונם על ידי חוקים זמניים והוראות שעה, אשר תוקפם מוגבל בזמן. הוראות שעה אלה, אשר חלקן הוארכו משנה לשנה, העצימו עוד יותר את תחושת אי-הוודאות ביחס למסגרת החוקתית. השימוש בחקיקה באמצעות הוראות שעה התגבר מאוד בעשור האחרון לכהונת נתניהו, והדגיש ביתר שאת את ממד הזמניות והנזילות של חוקי היסוד.<sup>63</sup>

## צמצום סמכויות הכנסת ויכולתה לפקח על הרשות המבצעת

בחלק זה נציג דוגמאות לשלושה מהלכי חקיקה שהובילו ממשלות נתניהו, אשר צמצמו את יכולת הכנסת להגביל ולאזן את כוחה של הממשלה ושל העומד בראשה.

### צמצום תלות הממשלה באישור תקציב

אישור תקציב המדינה והפיקוח על ביצועו הם בין הכלים המרכזיים העומדים לרשות הפרלמנט במשטר דמוקרטי כדי להגביל את פעילות הממשלה ולפקח עליה. חוק-יסוד: הכנסת קובע את החובה לאשר חוק תקציב מדי שנה, וכי אי-אישור של התקציב בתום שלושה חודשים מתחילת שנת הכספים יוביל אוטומטית לפיזור הכנסת ולהכרזה על בחירות מוקדמות. למרות זאת, מאז שנת 2009 נקטו ממשלות נתניהו בשורה של צעדי חקיקה אשר במידה רבה נטרלו את יכולתה של הכנסת לעשות שימוש בחוק התקציב כדי לפקח על פעילותן.

החל משנת 2009 העבירה הממשלה, בהוראת שעה, חקיקה אשר אפשרה הגשת תקציב דו-שנתי ואישורו בכנסת אחת לשנתיים בלבד.<sup>64</sup> בנוסף, כללה חקיקה זו גם את הארכת תקופת החריגה שבה מותר לממשלה להמשיך ולהתנהל ללא אישור התקציב מבלי שהדבר יביא לפיזור הכנסת.<sup>65</sup> אורכה של תקופה זו נקבע באופן שונה בכל פעם, לפי צורכי המקרה. בנוסף למהלכים אלו, אושרה בחקיקה האפשרות להוצאה תקציבית ממשלתית גם ללא צורך באישור של חוק התקציב עצמו. באופן זה נטלה הממשלה אמצעי לחץ מרכזי שאפשר בעבר לכנסת לאזן במידת מה את כוחה.

גם במקרה זה, שלטון נתניהו נשען על מהלכים שיסודותיהם כבר הונחו על ידי ממשלות קודמות. כאמור, כבר בראשית שנות ה-90 הוכנס תיקון בחוק-יסוד: משק המדינה, המאפשר לממשלה להמשיך לפעול על

<sup>61</sup> חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2017 ו-2018, 2016.

<sup>62</sup> בג"ץ 5969/20 סתיו שפיר נ' הכנסת (פורסם בנבו, 23.5.2021).

<sup>63</sup> בר-סימן-טוב, א' והררי-הייט, ג' (2019). שעתן היפה של הוראות-השעה? עלייתה של החקיקה הזמנית בישראל,

ועקרונות לטיובה, עיוני משפט מא(2), עמ' 539-604.

<sup>64</sup> חוק-יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), 2009; חוק-יסוד: תקציב המדינה

לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות); הוראת שעה; תיקון, 2010.

<sup>65</sup> חוק-יסוד: הממשלה (תיקון, 2014).



בסיס "תקציב המשכי" כל עוד לא אושר חוק התקציב והכנסת לא התפזרה לבחירות מקדימות.<sup>66</sup> כוונת המחוקק הייתה לספק פתרון ביניים לתקופה קצובה ולמנוע השבתה כוללת של שירותי הממשלה.<sup>67</sup> עם זאת, במהלך השנים 2019-2021, על רקע המשבר הפוליטי בעקבות התקדמות התיקים הפליליים של נתניהו והקושי בהעברת חוק התקציב, הפתרון החריג הפך לקבוע והממשלה התנהלה על פי תקציב המשכי מתגלגל, אשר לא קיבל את אישור הכנסת והיה נתון לפיקוח רופף של ועדותיה. מהלך זה התאפשר בזכות השליטה המוחלטת של הקואליציה בכנסת ובוועדותיה.

## חוק ההסדרים

בשנת 1985 נקבעה בממשלה תוכנית הייצוב, אשר נועדה להתמודד עם המשבר הכלכלי של אותה תקופה ועם שיעורי האינפלציה הגואים. חלק מאותה תוכנית הועבר בכנסת לראשונה באמצעות מה שמכונה "חוק ההסדרים לשעת חירום במשק המדינה". "חוק ההסדרים" הוא למעשה "חבילה" של חוקים ותיקוני חקיקה בנושאים שונים שהממשלה מעוניינת לקדם ולצורך כך כורכת אותם עם תקציב המדינה במטרה לחייב את קידומם. מאז, מסגרת חוק ההסדרים נוצלה על ידי ממשלות מכל קצוות הקשת הפוליטית לצורך העברת שורה של חוקים ורפורמות ללא זיקה ממשית לתקציב המדינה, בהליך מזוהז ותוך דיון ציבורי לוקה בחסר.

כפי שחזרו וביקרו שופטי בג"ץ,<sup>68</sup> מנגנון החקיקה המואץ בחוק ההסדרים נשלט במידה רבה על ידי הממשלה, ועלול עקב כך לכגוע באיזון הראוי בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת. איזון זה נדרש בהליך חקיקה ומשקף את עקרון הפרדת הרשויות שמהווה אבן יסוד במשטר דמוקרטי.

בנוסף, מאפייניו של הליך החקיקה המואץ בחוק ההסדרים אינם מאפשרים גיבוש עמדה מושכלת ביחס לכל אחד מהנושאים העולים בהצעת החוק, וקיים קושי בהפעלת פיקוח ובקרה אפקטיביים על הליך החקיקה בידי שרי הממשלה מצד הכנסת וועדותיה, וכן מצד הציבור.

בעקבות ביקורת בג"ץ והתקשורת וחוות דעת ביקורתיות של היועץ המשפטי לכנסת, וכן הודות לתמיכת חברים בכנסת ה-15 בהגבלת חוק ההסדרים רק לנושאים הקשורים ישירות לתקציב – בשנת 2008 הוגש חוק הסדרים מצומצם יחסית אשר כלל רק כמה עשרות סעיפים. ואולם, מאז חוק ההסדרים לשנים 2009-2010 – השנים הראשונות לכהונת נתניהו כראש הממשלה התשיעי – נכללו בו בכל פעם כמה מאות סעיפים.

## הערמת מגבלות על אפשרות הדחת ממשלה באמצעות הצבעת אי-אמון

במשטר פרלמנטרי, הצבעת אי-אמון היא כלי מרכזי בידי נבחרי הציבור להביע את חוסר שביעות רצונם מן הממשלה והעומד בראשה, ומאפשרת במקרה הצורך להביא להחלפת הממשלה גם ללא צורך בבחירות. סמכותה של הכנסת להדיח ממשלה במסגרת של הצבעת אי-אמון הוגבלה במידה מסוימת כבר במסגרת חוק-יסוד: הממשלה, שחוקק בשנת 2001 בעקבות ביטול שיטת הבחירה הישירה לראשות

<sup>66</sup> חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 5). תוקן במסגרת חוק-יסוד: הממשלה (1992).

<sup>67</sup> בג"ץ 5969/20, סתיו שכיר נ' הכנסת (פורסם בנבו, 23.5.2021).

<sup>68</sup> בג"ץ 6304/09, לה"ב – לשכת ארגוני העצמאים והעסקים בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 2.9.2010).

## **התיקון שנעשה בשנת 2014 בחוק-יסוד: הממשלה החמיר עוד יותר את התנאים הדרושים להפלת הממשלה בהצבעת אי-אמון, ולמעשה הפך אפשרות זו לתיאורטית לחלוטין**

הממשלה.<sup>69</sup> במסגרת סעיף 28 לחוק זה נקבע כי הצבעת אי-אמון דורשת תמיכה של חברי הכנסת ברוב מיוחד, וכי יש צורך במועמד חלופי לראשות הממשלה, אשר נתן הסכמתו מראש ובכתב. סעיף 28 נועד לצמצם את האפשרות של הפלת הממשלה ברוב מזדמן, והצריך הסכמה מראש על מועמד חלופי.

עם זאת, תיקון נוסף בחוק-יסוד: הממשלה שנעשה בשנת 2014, החמיר עוד יותר את התנאים הדרושים

להפלת הממשלה בהצבעת אי-אמון, ולמעשה הפך אפשרות זו לתיאורטית לחלוטין. התיקון החדש דורש להגיש מראש את הרכב הממשלה החלופית, לרבות קווי יסוד מוסכמים וחלוקת התיקים.<sup>70</sup> בעקבות תיקון זה הפכו הצבעות אי-אמון לכלי תעמולתי בלבד, המאפשר לנגח את הממשלה אך לא לאיים באופן ממשי על המשך קיומה. באופן זה נשלל מהכנסת כלי נוסף לפיקוח על הממשלה ונשחק עוד יותר האיזון בין הרשות המבצעת והרשות המחוקקת.

## **ערעור המעמד והעצמאות של "שומרי הסף"**

### **"קמפיין שלטון הפקידים"**

על רקע החשדות והתיקים הפליליים נגד נתניהו והמאבק של הליכוד להתבצר כמפלגת שלטון יחידה, החל משנת 2015 קודם באינטנסיביות קמפיין "שלטון הפקידים". לפי המסרים של הקמפיין, הפקידים של משרדי הממשלה הם גורמים חתרניים המנסים לנהל אותה באופן אנטי-דמוקרטי ולבצע "הפיכה שלטונית". לא היה מדובר בוויכוח ענייני על התנהלות אדמיניסטרטיבית תקינה, אלא במסע דה-לגיטימציה כלפי הדרגים המקצועיים, בליווי מסרים המזכירים את המסרים הקונספירטיביים של הנשיא טראמפ ותומכיו נגד מה שמכונה בארה"ב ה-Deep State.

כפי שיפורט להלן, הקמפיין נוהל הן באופן גורף לגבי כלל הדרג המקצועי ברשויות הציבוריות ובמשרדי הממשלה, והן באופן ספציפי כלפי "הפקידים" שהיו מעורבים בחקירות ובהעמדה לדין פלילי של נתניהו.

בשנתיים האחרונות לכהונתו של נתניהו, בעקבות החקירות והאישומים הפליליים נגדו, הוא, מקורביו וארגוני ימין פתחו בקמפיין ה"הפיכה השלטונית" – קמפיין שבו הועלו האשמות כלפי מערכת המשפט ואכיפת החוק על תפירת תיקים ורדיפה פוליטית נגד הימין בכלל ונגד נתניהו באופן אישי, במטרה להפיל את שלטון הימין.<sup>71</sup> בין המטרות של הקמפיין סומנו המפכ"ל לשעבר רוני אלשיך,<sup>72</sup> פרקליט המדינה

<sup>69</sup> חוק-יסוד: הממשלה (2001).

<sup>70</sup> חוק-יסוד: הממשלה (תיקון, 2014).

<sup>71</sup> קס, ז' (2021). נתניהו בהצהרה: "כך נראה ניסיון הפיכה שלטונית", כאן – תאגיד השידור הישראלי, 5 באפריל.

<sup>72</sup> כהן, מ' (2018). נתניהו תוקף את אלשיך: "למפכ"ל הבא תהיה עבודת שיקום קשה", מעריב, 2 בדצמבר.

לשעבר שי ניצן,<sup>73</sup> היועץ המשפטי לממשלה אביחי מנדלבליט, התובעת ב"תיקי האלפים" עו"ד ליאת בן ארי,<sup>74</sup> וגם הרכב השופטים בתיקים של נתניהו.<sup>75</sup>

למשל, נתניהו הביא את שרי הממשלה מהליכוד לדין פתיחת המשפט נגדו בבית המשפט המחוזי בירושלים. השרים עמדו כניצבים מסביבו של נתניהו במסיבת עיתונאים שערך ליד הכניסה לאולם הדין, בעת שהוא האשים את מערכת המשפט והפרקליטות בתפירת תיקים נגדו.<sup>76</sup> המשנה לנשיאה (בדימוס) השופט אליקים רובינשטיין אמר בהתייחס לאירוע הזה: "חלק גדול מהביקורת הוא סוג של שטיפת מוח. יש דברים שהם מאוד לא נכונים ונאמרים כל הזמן. הדוגמה הכי טובה הייתה כאשר התחיל המשפט של ראש הממשלה לשעבר, כשמתייצבים שרים בבית המשפט לתמיכה בו, ונאמרות אמירות נגד בית המשפט. זה סוג של הטלת אימה, דברים כאלה מחלחלים לציבורים מסוימים".<sup>77</sup>

עוד דוגמה אחת מבין רבות היא פרשת התפטרותו של הממונה על התקציבים במשרד האוצר, שאול מרידור. ב-20 באוגוסט 2020 הודיע מרידור לשר האוצר ישראל כ"ץ על התפטרותו, לאחר שנתניהו ובכירים בליכוד ניהלו קמפיין תקשורתי נגדו. במכתב לשר כ"ץ כתב מרידור: "היכולת לבצע את תפקידי הפכה לבלתי אפשרית [...]. אתה לא מאפשר לי ולמשרתי ציבור רבים אחרים באגפים השונים במשרד האוצר ובמשרדי ממשלה אחרים, לעשות את מה שאנו יודעים לעשות – לגבש, להציע, לנתח ולבקר צעדי מדיניות [...]. תהליכי קבלת החלטות בימים אלה מתאפיינים בקבלת החלטות המושפעת מאינטרסים צרים, לא ענייניים, קצרי טווח, לצד השתקת הדרג המקצועי, זלזול בוטה בעבודת מטה מקצועית, שליפות מהמותן, ורמיסת הכלים והכללים התקציביים. המסר לאזרחי המדינה, למגזר העסקי ולעולם הוא של פריצת כל העקרונות, המסגרות והגבולות וכן רמיסת ערכים, כללים ונורמות של שירות ציבורי הפועל למען כלל הציבור".<sup>78</sup>

חודש קודם לכן, ראש הממשלה נתניהו שיתף בדף הפייסבוק שלו פוסט שפרסם חבר הכנסת שלמה קרעי (ליכוד), שכתב "כבר הכרנו את התופעה שבה פקידים מנסים לשלוט במדינה נגד נבחר הציבור [...]. תפקידם של פקידים הינו לבצע את מדיניות הממשלה. כל ניסיון להחיל מדיניות משלהם בניגוד למדיניות הממשלה מהווה חתרנות פקידותית". לפוסט צורפה תמונה של מרידור. כאשר שיתף את הפוסט, נתניהו הוסיף: "בלתי נתפס שפקידים מתדרכים נגד החלטות שהתקבלו בממשלה ופועלים לסכל אותן. לא נקבל זאת".<sup>79</sup>

החל מינואר 2017 הועלו הצעות מהימין להפיכת משרת היועצים המשפטיים של משרד הממשלה למשרת אמן על פי בחירת השרים, ובהתאם גם להקל על פיטוריהם כאשר השרים יחלקו על חוות דעתם. כלומר, מטרתן של הצעות אלה הייתה להפוך את היעוץ המשפטי לגמיש ולבטל את תפקידם של היועצים

<sup>73</sup> הארץ (2020). שי ניצן על דברי נתניהו: "יש גבול לכמה שקרים אני יכול לסבול", הארץ, 10 בספטמבר.  
<sup>74</sup> אזולאי, מ' (2021). נתניהו: "הפרקליטות במסע ציד, ניסיון הפיכה שלטוני", Ynet, 5 באפריל.  
<sup>75</sup> בנדר, א' (2021). פוסל את בן גביר כשר, לועג ללפיד ומעביר מסר לשופטיו: נתניהו יורה לכל הכיוונים, מעריב, 15 בפברואר; בלון, א' (2020). נתניהו תוקף את אילנה דיין: "עוקץ פוליטי, שפל ושקוף", סרוגים, הארץ, 25 בינואר.  
<sup>76</sup> בריל, י' (2020). זה היה היום שהיה: כולם ליוו את נתניהו לבית המשפט, ברשת דאגו להגיב, הארץ, 24 במאי.  
<sup>77</sup> שומפלב, א' (2021). אליקים רובינשטיין: "חלק מהביקורת על מערכת המשפט – שטיפת מוח", Ynet, 4 בנובמבר.  
<sup>78</sup> וקסמן, א' (2020). הממונה על התקציבים במשרד האוצר, שאול מרידור, התפטר מתפקידו, דה-מרקר, 30 באוגוסט.  
<sup>79</sup> בנימין נתניהו, פוסט בפייסבוק, 17 ביולי 2020.

## החל מינואר 2017 הועלו הצעות מהימין להפיכת משרת היועצים המשפטיים של משרד הממשלה למשרת אמון; כלומר להפוך את הייעוץ המשפטי לגמיש ולבטל את תפקידם של היועצים המשפטיים כשומרי סף

המשפטיים כשומרי סף.<sup>80</sup> בדיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט ביום 26 ביוני 2018 אמר היועץ המשפטי לממשלה מנדלבליט כי "יש כאן פגיעה, גם אם לא מכוונת, בשלטון החוק".<sup>81</sup> המשנה לנשיאת ביהמ"ש העליון (בדימוס), אליקים רובינשטיין, אמר כי זו "פוליטיזציה של התחום, שיש בה גם הלבנת פנים". שופט בית המשפט העליון (בדימוס) יצחק זמיר הגיב כי זו "חזרה לימי המינויים הפוליטיים האפלים של השירות הממשלתי".

את המתקפה של שר האוצר לשעבר, ישראל כ"ץ (ליכוד), נגד היועץ המשפטי של המשרד, אסי מסינג, יש להבין על הרקע המאבק על חקיקת חוק היועצים המשפטיים. בין היתר, היועץ המשפטי מסינג כתב חוות דעת שפסלה את מועמדו של השר כ"ץ למנכ"ל המשרד בנימוק שאינו עומד בתנאי הסף לתפקיד.<sup>82</sup> השר כ"ץ נמנע מלהתייעץ עם מסינג בסוגיות רלוונטיות וכן לאפשר לו להשתתף בישיבות עבודה. ב-12 בנובמבר 2020 פרסם השר כ"ץ בדף הפייסבוק שלו פוסט ובו כתב: "כפי שהבהרתי בעבר, פקידי שחותרים ופועלים נגד המדיניות אותה אני מוביל במשרד האוצר, בהתאם למנדט אותו קיבלנו מציבור הבוחרים, פתוחה בפניהם הדלת החוצה. יש הרבה מחליפים ראויים שישמחו למלא את מקומם".<sup>83</sup>

בדיון שהתקיים ב-6 בנובמבר 2018 בוועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת, לקראת הצבעה בקריאה שנייה ושלישית על חוק "נאמנות בתרבות", אמרה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ וחקיקה) לשעבר, דינה זילבר, כי הצעת החוק "מעוררת קשיים של ממש". בדבריה בפני הוועדה הוסיפה זילבר בביקורתיות: "הבו לנו יועמ"שים צייתנים, אמנים מסורסים, תקשורת מרוסנת, עם ממושם, מחונך, שחשיבתו אחידה". זילבר מתחה ביקורת נוספת על הממשלה, ואמרה כי התקופה האחרונה הביאה עימה "לא רק חוקים חדשים, אלא גם מילים חדשות: משילות, נאמנות, התגברות". זילבר התריעה מפני "שיח לעומתי, שפוצע ומצלק את הרקמה החברתית המשותפת, מסמן ומתייג. מי לנו, מי לצרינו. אם יש מי שנאמן, אז יש גם מי שבוגד? גיס חמישי?".<sup>84</sup> לאחר הדיון בוועדה, שרת המשפטים שקד פנתה ליועץ המשפטי לממשלה מנדלבליט, ודרשה שזילבר תפסיק לייצג את משרד המשפטים בממשלה ובכנסת.

זילבר שימשה במשך כמה שנים כאחת מן המטרות המרכזיות של קמפיין "שלטון הפקידים", ולא בכדי. במסגרת תפקידה כמשנה ליועץ המשפטי לממשלה היא עמדה בחזית ההגנה על הערכים הדמוקרטיים של המדינה, ושוב ושוב נדרשה לבחון ולבלום פעולות חוזרות שלא כדיון, של רשויות ציבוריות, משרדי ממשלה ושרים.

<sup>80</sup> כהנא, א' (2020). "השבת משילות לנבחרי ציבור": חוק היועמ"שים חוזר לכנסת, מקור ראשון, 21 ביוני; צוויק, ג' (2017).

<sup>81</sup> [החוק שיחזיר את השליטה לעם: נשים סוף לשלטון המשפטיים](#), מידה, 31 בינואר. חדשות הכנסת (2018). [חוק היועמ"שים: בכירי מערכת המשפט ועשרות ח"כים בדיון ראשון סוער בוועדת החוקה, אתר הכנסת](#), 25 ביוני.

<sup>82</sup> טוקר, נ' (2021). [מכה לישראל כ"ץ: יועמ"ש האוצר פוסל את המינוי החדש שלו למנכ"ל המשרד](#), דה-מרקר, 21 בינואר.

<sup>83</sup> ישראל כ"ץ, [פוסט בפייסבוק](#), 12 בנובמבר 2020.

<sup>84</sup> חובל, ר' וליס, י' (2018). [שקד נגד המשנה ליועמ"ש זילבר: לא תוכל לייצג את משרד המשפטים בכנסת ובממשלה](#), הארץ, 6 בנובמבר.

הדברים שאמרה זילבר בנאום אחרון שנשאה לפני סיום תפקידה מתייחסים לתלונות הקבועות של נתניהו ומקורביו על כך שהתערבות הפקידים פוגעת במשילות, ומסכמים היטב את המציאות בישראל בשנים האחרונות לכהונתו של נתניהו כראש הממשלה: "המשילות היא אותה כסות מרהיבה שאמורה להיטוות ממיטב הבדים ועל ידי מיטב החייטים, ולאפשר 'לשלוט ולקדם מדיניות' לו רק לא יפריעו לכך השופטים, או היועצים המשפטיים, או 'נערי האוצר', או אנשי 'הדיפ-סטייט', או 'הפרופסיונלים', או התקשורת 'המוטה והמגויסת', או האקדמיה 'האנטי פטרויטית', או עולם התרבות 'האליטיסטי' המנותק שאנחנו מממנים, שחי על חשבוננו ורק מוציא את דיבתנו בעולם' או 'תוכניות הסאטירה שסתם פוגעות במורל הלאומי' או 'מהנדסי התודעה' או 'אנשי ישראל הראשונה' או בוגרי 'קרן וקסנר' או הקרן החדשה לישראל וכל גרורותיה' או ארגוני החברה האזרחית 'הממומנים על ידי ממשלות זרות', או 'החמוצים', או 'הפריבילגים', או 'השמאלנים' או 'הקיבוצניקים עם בריכות השחייה', או 'אלו ששכחו מה זה להיות יהודים', או 'אוכלי השפנים והחזירים', או 'סתם ערבים' או המפגינים או אופירה וברקו. ואולי מחר בכלל ניתן יהיה לגלגל את האשמה על הזמר במסכה. ולפעמים אפילו הכנסת או ועדה בכנסת, אם איננה מגשימה את ציפיית 'העתק הדבק' של המונח בפניה ומעזה להרהר, לדון ואפילו לשנות בו משהו ובכך למלא את תפקידה לקיים ביקורת פרלמנטרית, תיחרך באש המשילות הקדושה".<sup>85</sup>

במסגרת קמפיין שלטון הפקידים, הופצה תיאוריית קונספירציה על ידי פעילי וארגוני ימין, ומקורביו של נתניהו, על כך שמי שמכשיר את העמדות הפרוגרסיביות של ה-Deep State בגרסתו הישראלית, זו "קרן וקסנר", אשר מימנה לימודים לתואר שני במנהל ציבורי באוניברסיטת הרווארד בארה"ב עבור מאות עובדים מהמגזר הציבורי הישראלי.

יאיר נתניהו פרסם סדרה של ציורים בטוויטר שהפיצו את תיאוריית הקונספירציה, והציגו את בוגרי תוכנית ההכשרה של הקרן ככת. למשל: "הכירו את הכת הסודית השולטת בחיינו. תודה רבה לנציב שירות המדינה דניאל הרשקוביץ שמסרב בתוקף לגאול אותנו מהכת המטורללת הזו". בציור אחר נתניהו הבין כינה את בוגרי הקרן "כת פדופילים". לאחר ש-75 בוגרי התוכנית הגישו נגדו תביעת לשון הרע, הוא הסכים לפשרה שבמסגרתה מחק את ציוריו ופרסם התנצלות גורפת.<sup>86</sup>

ב-2 ביוני 2021 דחה בג"ץ עתירה שהגישה עמותת הימין "אם תרצו" בדרישה שתופסק ההשתתפות של עובדי ציבור ישראלים בתוכנית של קרן וקסנר. בפסק הדין נכתב: "קשה לסבור כי השתתפות עובדי מדינה בתכניות הקרן עלולה לפגוע בטוהר המידות בשירות המדינה [...]. טענת העותרת לפיה השתתפות בתכניות הקרן משפיעה על קידומם של המשתתפים בשירות המדינה נטענה בעלמא וללא כל ביסוס".<sup>87</sup>

קמפיין שלטון הפקידים כלל גם החלשה של מעמד שומרי הסף באמצעות מינוי מי שתומכים בגישה מצמצמת לביקורת על הרשות המבצעת. כך למשל, ככל הנראה כהפקת לקחים לאחר שדוחות מבקר המדינה יוסף שפירא היו בחלקם ביקורתיים ביותר – ובפרט הדוח משנת 2015 בעניין ההוצאות במעון ראש הממשלה,<sup>88</sup> שהביא לפתיחת חקירה פלילית וכתב אישום – נתניהו החליט לקדם את המועמדות

<sup>85</sup> צימוקי, ט' (2020). [המשנה ליועמ"ש דינה זילבר בנאום תקיף: "פייק מנהיג"](#), Ynet, 15 בנובמבר.

<sup>86</sup> מורג, ג' (2021). [הסדר גישור בין יאיר נתניהו לקרן וקסנר: ימחק את ציוריו ויתנצל, כלכליסט](#), 20 ליולי.

<sup>87</sup> בג"ץ 4928/20, [אם תרצו – צינות להיות או לחדול נ' שר המשפטים \(פורסם בנבו\)](#), 2.6.2021.

<sup>88</sup> שניידר, ט' (2019). [מבקר המדינה: יש לפרסם את החלטת מנדלבליט בתיקי נתניהו ללא קשר לבחירות](#), גלובס,

4 בפברואר.

של מתניהו אנגלמן לתפקיד המבקר. אנגלמן, רואה חשבון במקצועו, הראשון מזה 30 שנה שאינו שופט בדימוס, נבחר על בסיס תפיסותיו השמרניות והמצמצמות לגבי תפקיד מבקר המדינה ואמונתו בדבר "ביקורת בונה".<sup>89</sup> לאחר שאנגלמן נבחר, באופן חסר תקדים, הוא הודה לראש הממשלה נתניהו ולחברי הכנסת שתמכו במועמדותו.<sup>90</sup>

### קמפיין לפגיעה באמון הציבור ביועץ המשפטי לממשלה וברשות השופטת

נראה שלא במקרה נוהל קמפיין דה-לגיטימציה דו-ראשי, הן נגד מעמד היועץ המשפטי לממשלה והן נגד בית המשפט העליון. הדין בישראל הוא כי היועץ המשפטי לממשלה הוא הפרשן המוסמך של החוק עבור כל זרועותיה של הרשות המבצעת, וחוות דעתו המשפטית מחייבת אותן ומשקפת את החוק הקיים, כל עוד לא נפסק אחרת על ידי בית משפט מוסמך.

באופן מסורתי בישראל, בית המשפט העליון בשבתו כבית דין גבוה לצדק (בג"ץ) נתפס כמגן הדמוקרטיה וזכויות האדם. עם זאת, בחינה מדוקדקת של החלטותיו מאז קום המדינה מצביעה על עמדה עקבית של תמיכה בעמדת הרשות המבצעת במרבית פסקי הדין.<sup>91</sup> גם כאשר בית המשפט העליון הפעיל ביקורת שיפוטית וביטל החלטות של הרשות המבצעת, הדבר נעשה במקרים יוצאי דופן, ולאחר ניסיונות חוזרים של השופטים לשכנע את נציגי המדינה לתקן את המצב ללא החלטה שיפוטית.<sup>92</sup>

בנוסף, מיפוי של ההתייחסות המשפטית אל מזרחים כקטגוריה חברתית העלה כי בתי המשפט ובראשם בית המשפט העליון לקחו חלק פעיל בעיצוב האפליה כלפי קבוצה זו בחברה הישראלית, על ידי סירוב להכיר בה. בכך אימצה מערכת המשפט הישראלית את נקודת המבט השלטונית ונמנעה מלאתגר אותה, ואף הזניחה את תפקידה כשומרת סף של עקרון היסוד של הדמוקרטיה, הוא השוויון.<sup>93</sup>

אף שבפועל בית המשפט העליון נוטה לקבל ולחזק את עמדות השלטון, החלטות ביקורתיות חריגות של מערכת המשפט עוררו את זעמם של פוליטיקאים מהימין והביאו למסע של הכפשה, דה-לגיטימציה ואף הסתה. כך למשל, זכורה אמירתו של חבר הכנסת מוטי יוגב ממפלגת הבית יהודי, לאחר החלטת בג"ץ להרוס מבנים בלתי חוקיים בהתנחלות בית אל, כי "על בג"ץ צריך להרים כף של טרקטור D-9".<sup>94</sup>

מאז היוזמות של חבר הכנסת מיכאל איתן משנת 2003 שהוזכרו לעיל, ושל שר המשפטים דניאל פרידמן משנת 2006 לצמצם את הביקורת השיפוטית וסמכויות בג"ץ, הסוגיה חזרה ועלתה לכותרות בתקשורת

<sup>89</sup> (2019). מבקר המדינה הנכנס רו"ח מתניהו אנגלמן הצהיר אמונים במליאת הכנסת, אתר מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, 1 ביולי.

<sup>90</sup> חי ש' (2019). מתניהו אנגלמן: "מוסד המבקר - מאבני היסוד של מדינת ישראל", Ynet, 3 ביוני.

<sup>91</sup> שנער-לבנון, ע' (2018). השפעת הכיבוש על תפקודו של בית המשפט העליון, בתוך: ברטל ד' (עורך), כמה זה עולה לנו הסכסוך הזה: מחירים של הסכסוך הישראלי-פלסטיני בחברה הישראלית, הוצאת כרמלים, עמ' 57-82; שטרקמן, ר' (2021). המחקר שהתחיל בגלל איילת שקד: "בג"ץ הוא סניף של מרצ? הוא זורם עם המדינה, הימין טועה", דה-מרקר, 13 באוגוסט.

<sup>92</sup> קרמניצר, מ' (2021). בג"ץ הגיור הראה כי הפוליטיקאים נמנעים שוב ושוב מהכרעה בשאלות דת ומדינה, הארץ, 2 במרס.

<sup>93</sup> ביטון, י' (2018). מזרחים במשפט: ה"אין" כ"יש", משפטים, מא, עמ' 455-516.

<sup>94</sup> גלובס (2015). ח"כ מוטי יוגב: "צריך להרים כף D-9 על ביהמ"ש העליון", גלובס, 29 ביולי.

ואף בהצעות חוק ממשיות שהונחו על שולחן הכנסת.<sup>95</sup> זאת בעיקר על רקע פסקי דין ביקורתיים בנושא זכויות אדם וחקיקה של הכנסת וכן על רקע משברים פוליטיים.<sup>96</sup>

הדיון על היוזמות לצמצום סמכויות בג"ץ הפך לחלק בלתי נפרד מהקמפיין הפוליטי של מפלגת הליכוד ונתניהו, בעיקר בשנים האחרונות לכהונתו כראש ממשלה. מרבית ההצעות הללו נשארו ברמה ההצהרתית, מעל דפי העיתונות או ברשתות החברתיות. עם זאת, נראה שההתקוטטות הפומבית בכנסים ובתקשורת

בין שופטים בדימוס לבין חברי כנסת ושרי ממשלה סביב היוזמות פגעה במעמד מערכת המשפט וגם ייתכן שהיה לה אפקט מצנן. היוזמות החוזרות נועדו להלך אימים על בג"ץ, והעבירו מסר לשופטים שאם יחצו גבול מסוים באמצעות מתן פסק דין כזה או אחר, הדבר יענה בחקיקה של הכנסת שתפעל כדי לצמצם את סמכויותיהם.

## היוזמות לצמצום סמכויות בג"ץ הפכו לחלק בלתי נפרד מהקמפיין הפוליטי של מפלגת הליכוד ונתניהו, בעיקר בשנים האחרונות לכהונתו כראש ממשלה, ונועדו להלך אימים על בג"ץ

במקביל, הועלו שלל יוזמות והצעות לצמצום זכות העמידה בבג"ץ, כלומר להגבלת האפשרות של עותרים ציבוריים וארגוני זכויות האדם לעתור לבג"ץ, ועל ידי כך לצמצם את המקרים בהם בג"ץ ידון בסוגיות ציבוריות שנויות במחלוקת ויבקר את מדיניות והחלטות הממשלה. עיקר העתירות לבג"ץ שהטרידו את יוזמי ההצעות ושאותן הם היו מעוניינים לחסום, הזכרו בדברי ההסבר להצעות החוק. בדרך כלל התייחסו ההצעות לעתירות בדרישה להרוס בנייה לא חוקית במאחזים ובהתנחלויות ולעתירות בעניין צדק חלוקתי כגון מתווה הגז.<sup>97</sup>

בשנת 2018 יזמה שרת המשפטים לשעבר אילת שקד את ההעברה של סמכות בג"ץ לדון בעתירות של פלסטינים על קרקעות לבית המשפט המחוזי בירושלים, ובהתאם את העברת הייצוג של המדינה בעתירות ממחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה לפרקליטות מחוז ירושלים. השרה שקד הצדיקה את המהלך כצעד למניעת פוליטיזציה של סכסוך הקרקעות בשטחים לכי ההשקפה האישית של שופטי בג"ץ.<sup>98</sup> זאת לאחר קמפיין ממושך של תנועות וארגוני ימין נגד התנהלות בג"ץ ומחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה בכל הנוגע לעתירות לפינוי מאחזים והתנחלויות מאדמות פלסטיניות פרטיות. לאחר שהצעת החוק אושרה בכנסת אמרה השרה שקד: "חגיגת העתירות לבג"ץ של פלסטינים וארגוני שמאל קיצוני נגד ההתיישבות ביהודה ושומרון מסתיימת היום".<sup>99</sup>

<sup>95</sup> רדזקוביץ, מ' (2017). אחרי פסיקות בג"ץ: בנט ושקד עם תוכנית "לאיזון בין הרשויות", גלובס, 14 בספטמבר; שניידר, ט' ומענית, ח' (2018). ועדת השרים אישרה: 61 ח"כים יוכלו לחוקק חוק שנפסל בבג"ץ, גלובס, 6 במאי; קם, ז' (2019).

<sup>96</sup> ביטול הוועדה למינוי שופטי עליון: תוכנית שקד למערכת המשפט, כאן – תאגיד השידור הישראלי, 18 במרס; הכנסת (2021). הצעת חוק פסקת ההתגברות אושרה בקריאה טרומית, חדשות הכנסת, 10 במאי.

<sup>97</sup> בפעם האחרונה אושרה בקריאה טרומית הצעת חוק "פסקת ההתגברות" במאי 2021, ולא קודמה מאז. הכנסת (2021). הצעת חוק פסקת ההתגברות אושרה בקריאה טרומית, חדשות הכנסת, 10 במאי.

<sup>98</sup> צימוקי, ט' (2018). יוזמת שקד: עתירות פלסטינים בעניין קרקעות יועברו מבג"ץ למחוז, Ynet, 4 בינואר; גרינצייג, א' ובנדר, א' (2018). הכנסת אישרה העברת סמכויות על יו"ש מבג"ץ לביהמ"ש לעניינים מנהליים, מעריב, 17 ביולי.

<sup>99</sup> גרינצייג, א' ובנדר, א' (2018). הכנסת אישרה העברת סמכויות על יו"ש מבג"ץ לביהמ"ש לעניינים מנהליים, מעריב, 17 ביולי.

קודם לכן, במטרה להשפיע על תשובות המדינה לעתירות בנושא בבג"ץ, השרה שקד קבעה שכל תשובה של הפרקליטות לבג"ץ בענייני התנחלויות ומאחזים תעבור תחת איש אמונה – עורך דין פרטי המזוהה עם המתנחלים. באופן הזה ביקשה השרה שקד לצייר לציבור את מחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה כגוף שמאלני ששם מקלות בגלגלים של פרויקט ההתנחלויות.<sup>100</sup>

במסגרת הקמפיין שנועד לשכנע את הציבור בדבר הצורך בצמצום סמכויות בבג"ץ, הימין נוהג להזכיר את סוגיית הביקורת השיפוטית של בג"ץ כלפי מדיניות הממשלה בשטחים הכבושים. אולם למעשה, היוזמות האלה נועדו להגביל באופן משמעותי וגורף את יכולת הפיקוח של הרשות השופטת והמשפט המנהלי על הממשלה בכל התחומים (לא רק בנוגע לכיבוש), באופן שיעניק לה כוח רב ובלתי מרוסן כרשות המבצעת.<sup>101</sup> כלומר, סוגיית השטחים הכבושים הייתה רק תירוץ כדי לבצע שינויים מרחיקי לכת במתכונת האיזונים והבלמים בין רשויות המדינה. כראייה לכך שסוגיית השטחים הכבושים היא רק תירוץ, די להביט בנתונים על ההתערבות המזערית של בג"ץ במדיניות הממשלה ובפעילות כוחות הביטחון בשטחים.<sup>102</sup>

באופן דומה, מעת לעת עלו יוזמות והצעות לפיצול משרת היועץ המשפטי לממשלה. אף שבשנת 1998 ועדת שמגר דחתה את ההצעה לפיצול, מדובר בדיון לגיטימי וחשוב נוכח העובדה שיש רבים הסבורים שהפיצול יביא לחיזוק שלטון החוק וכי היועץ המשפטי לממשלה מרכז בידיו סמכויות רבות מדי.<sup>103</sup> אולם, היוזמות וההצעות בנושא זה הועלו בדרך כלל לא בהקשר עקרוני זה, אלא בעיקר בעקבות מקרים שבהם היועץ המשפטי לממשלה היה במחלוקת ספציפית עם הממשלה או עם שר, או על רקע חקירות פליליות והעמדה לדין של פוליטיקאים.

כך, בשנתיים האחרונות לכהונת נתניהו, על רקע ההחלטה להעמידו לדין בגין חשדות חמורים לשחיתות, התנהל קמפיין בלתי פוסק לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה, שנועד להלך אימים על היועץ המשפטי אביחי מנדלבלית ועל התביעה, ולפגוע באמון הציבור בהם.<sup>104</sup> נתניהו אף לא היסס לכתוב בתגובתו שהוגשה לבג"ץ ב-7 בינואר 2021 כי אין מניעה שהוא יוביל מהלך לפיצול תפקיד היועץ המשפטי לממשלה הבאה מתפקיד ראש התביעה הפלילית.<sup>105</sup>

בשנים האחרונות חזר לסדר היום ביתר שאת גם הוויכוח האם חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה מחייבת את הממשלה. לדוגמה, ב-27 באפריל 2021, נתניהו החליט, בניגוד לעמדת היועץ המשפטי לממשלה אביחי מנדלבלית, להעמיד להצבעה בממשלה את המועמד מטעמו לתפקיד שר המשפטים, השר אופיר אקוניס. היועץ המשפטי קבע כי הצבעה זו אינה חוקית, אך ראש הממשלה לא אפשר לו להציג את חוות דעתו.<sup>106</sup>

<sup>100</sup> חובל, ר' (2017). יועץ חיצוני שמינתה שקד מכתוב את עמדות המדינה לבג"ץ לגבי ההתנחלויות, הארץ, 20 באוקטובר.

<sup>101</sup> המכון הישראלי לדמוקרטיה (2019). הנדון: הצעות לתיקון חוק יסוד השפיטה (הגבלת זכות העמידה, הביקורת המנהלית באשר להחלטות הכנסת והממשלה), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 20 ביולי.

<sup>102</sup> ספרד, מ' (2018). החומה והשער, הוצאת כתר.

<sup>103</sup> קרמניצר, מ' ולוריא, ג' (2015). פיצול משרת היועץ המשפטי לממשלה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 16 באוגוסט.

<sup>104</sup> מורג, ג' וצימוקי, ט' (2021). המשנה ליועמ"ש: ייש במערכת הפוליטית כאלה שרוצים בריסוק מערכת המשפט, Ynet, 30 במאי; מרנדה, א' (2009). קדימה מציעה נוסח מרוכז לפיצול היועץ המשפטי, Ynet, 1 בנובמבר; צימוקי, ט' (2015).

פרסום ראשון: שקד בוחנת פיצול תפקיד היועץ המשפטי, Ynet, 4 באוגוסט; לוי-וינריב, א' (2015). שקד: "שוקלת לפצל את תפקיד היועץ המשפטי לממשלה", גלובס, 4 באוגוסט.

<sup>105</sup> מורג, ג' (2021). נתניהו לבג"ץ: "אין מניעה שאוביל מהלך לפיצול תפקיד היועמ"ש", Ynet, 7 בינואר.

<sup>106</sup> גוטמן, מ' (2021). לא עמדתו האישית של היועמ"ש מחייבת, החוק מחייב, Ynet, 28 באפריל; אייכנר, א', צימוקי, ט', מורג, ג', ואזולאי, מ' (2021). היועמ"ש פסל הצבעה בעד אקוניס לשר המשפטים: "לא חוקי, ההצעה לא עברה", Ynet, 27 באפריל.



אחת הדוגמאות החמורות לכך שהיעדר הקפדה של שרי ממשלה על החוק והתעלמותם מחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה מציבים סכנה לזכויות אדם, היא פרשת חיסוני הקורונה לאסירים. השר לביטחון הפנים לשעבר, אמיר אוחנה, הורה לשב"ס להימנע מחיסון אסירים עד לקבלת אישורו ובהתאם להתקדמות קצב החיסונים בקרב הציבור הכללי, וזאת בהתעלמות מהנחיית היועץ המשפטי לממשלה ולמרות סכנת ההדבקה ההמונית במתקני הכליאה.

השר לביטחון פנים לא היה מוסמך להורות לנציב השב"ס לא להעניק טיפול רפואי לאסיר או לעצור, ובדין בעתירה נגד החלטתו זו, הרכב השופטים בבג"ץ אף מצא לנכון להתייחס לכפירת השר בסמכות היועץ המשפטי לממשלה. השופט מני מזוז הזכיר בפסק דינו שהדין בישראל הוא כאמור שהיועץ המשפטי לממשלה הוא הפרשן המוסמך של החוק עבור כל זרועותיה של הרשות המבצעת, וחוות דעתו המשפטית מחייבת אותן, ומשקפת מבחינתן את החוק הקיים כל עוד לא נפסק אחרת על ידי בית משפט מוסמך. בהקשר של דרישת השר אוחנה להתנער מייצוגו על ידי היועץ המשפטי לממשלה, הזכיר השופט מזוז כי מאחר שעמדת היועץ המשפטי משקפת את החוק מבחינת הרשות המבצעת, ממילא הוא זה שיקבע את העמדה המשפטית שתוצג בפני בית המשפט בהליך שהמדינה צד לו, למעט במקרים נדירים ביותר.<sup>107</sup>

זירת מאבק נוספת הייתה הוועדה למינוי שופטים, הפועלת מכוח חוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984. הצעות חוזרות לשינוי הרכב הוועדה ולצמצום מספר שופטי בית המשפט העליון לא צלחו. בשנת 2008 נחקק תיקון מס' 55 שיזם חבר הכנסת דאז, גדעון סער, וקבע דרישת רוב של שבע מתוך תשע בהצבעה למינוי בבית המשפט העליון. סער הצהיר כי התיקון נועד כדי לחייב מינוי בהסכמה רחבה ולקדם מינוי של שופטים שמרניים.<sup>108</sup>

הודות לכך, ובעקבות הברית שכרתה שרת המשפטים שקד עם יו"ר לשכת עורכי הדין לשעבר אפי נוה, השרה שקד הצליחה למנות 330 שופטים ורשמים בין השנים 2015-2019, לרבות שישה שופטים בבית המשפט העליון, כאשר חלק משמעותי מתוכם נחשבו לשמרנים וחלקם בעלי רקע אישי דתי או קשורים לימין ולמפעל ההתנחלויות. בטקס השבעת השופטים ב-8 בינואר 2019 אמרה השרה שקד:

"אני גאה לומר שיש היום מקום לדעה אחרת, והיא מתנוססת בגאון. שברנו את הקונספציה".<sup>109</sup>

בנובמבר 2017, שודר תחקיר בתוכנית "עובדה"<sup>110</sup> שחשף את אחורי הקלעים של הברית בין השרה שקד ליו"ר נוה בוועדה למינוי שופטים, וגילה כי שקד ביצעה בדיקות מראש כדי לוודא שהמועמדים יהיו דתיים, שמרנים וימניים.<sup>111</sup> בעקבות שידור התחקיר והסערה הציבורית שעורר, שלחה הנשיאה אסתר

## **בנובמבר 2017 שודר בתוכנית "עובדה" תחקיר שחשף את אחורי הקלעים של הברית בין השרה שקד ליו"ר לשכת עורכי הדין נוה, וגילה כי שקד וידאה מראש שהמועמדים יהיו דתיים, שמרנים וימניים**

<sup>107</sup> בג"ץ 158/21, רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים (פורסם ב**נבו**, 31.1.2021).

<sup>108</sup> סער, ג' (2017). [הרפורמה שמשנה את העליון](#), Ynet, 26 בפברואר.

<sup>109</sup> חובל, ר' (2019). [שקד בטקס השבעת שופטים: "שברתי את הקונספציה של מערכת המשפט, הארץ](#), 8 בינואר.

<sup>110</sup> אסנהיים, ע' (2017). [משחקי הכס](#), עובדה, Mako, 22 בנובמבר.

<sup>111</sup> אסנהיים, ע' (2017). [מהפכה אמיתית או בדיחה על חשבוננו?](#), עובדה, Mako, 23 בנובמבר.

חיות מכתב לנשיאי בתי המשפט שבו הזהירה כי שיתוף פעולה בין לשכת עורכי הדין ובין הגורמים הפוליטיים בוועדה כברית מוצהרת טומן בחובו סכנה שהבחירה של שופטים תחתור לקידום אג'נדה פוליטית על חשבון שיקולים מקצועיים, וכי "פוליטיזציה של מערכת המשפט עלולה לערער לחלוטין את יסודותיה כמערכת עצמאית ובלתי תלויה".<sup>112</sup>

כך למשל, חברת הוועדה לבחירת שופטים בישראל, חברת הכנסת לשעבר נורית קורן, פרסמה ב-27 בפברואר 2018 בחשבון הטוויטר שלה כי השופט אלכס שטיין נבחר לבית המשפט העליון על ידה ועל ידי השרה שקד בשל דעותיו בעניין חובתה המצומצמת של ישראל לדאוג לאוכלוסייה הפלסטינית שתחת כיבושה.<sup>113</sup>

למהפכה שחוללו השרה שקד ויו"ר הלשכה נוח יש השפעה אדירה לא רק בבית המשפט העליון. כבר בשנת 2000 נחקק חוק בתי משפט לעניינים מנהליים שנועד להסמיך את בתי המשפט המחוזיים לדון בנושאים שבעבר נידונו בבג"ץ. כך, במקביל להעברת סמכויות מבג"ץ לבית המשפט המחוזי בירושלים, השרה שקד קידמה את מינויה של עו"ד חיה זנדברג, ראש הוועדה להסדרת מאחזים ביהודה ושומרון, לשופטת שם.<sup>114</sup> מאז מעת לעת מועברים עוד ועוד תחומים מבג"ץ לסמכות בתי המשפט המחוזיים, והשרה שקד הצליחה למנות עשרות שופטים לבתי המשפט המחוזיים. להבדיל מהדיונים בבג"ץ המתנהלים בהרכב של שלושה שופטים, בבתי המשפט המחוזיים הדיונים בנושאים מנהליים מנוהלים ברובם בדין יחיד, כך שלמינויים הפרטניים של שקד יש פוטנציאל השפעה אדיר.

**בשנים האחרונות בכירים במפלגת השלטון קראו לא לקיים את פסקי הדין של בג"ץ. בפברואר 2019, ח"כ אמיר אוחנה, שמונה בהמשך לשר המשפטים ולשר לביטחון פנים, אמר כי יש פסיקות בג"ץ בלתי חוקיות בעליל וכי לא צריך לבצע. ב-25 במרס 2020, יו"ר הכנסת יולי אדלשטיין הפר ביודעין את החלטת בג"ץ ולא כינס את מליאת הכנסת לבחירת יו"ר חדש.<sup>116</sup> זאת לאחר ששר התיירות יריב לוין ושר המשפטים אוחנה קראו לו להפר את ההחלטה.<sup>117</sup>**

בשנים האחרונות בכירים במפלגת השלטון אף קראו לא לקיים את פסקי הדין של בג"ץ. כך למשל, בפברואר 2019, אמיר אוחנה, חבר כנסת בכיר בליכוד שמונה בהמשך לשר המשפטים ולשר לביטחון פנים, אמר כי יש פסיקות בג"ץ בלתי חוקיות בעליל וכי לא כל פסיקה צריך לבצע.<sup>115</sup> ב-25 במרס 2020, יו"ר הכנסת יולי אדלשטיין הפר ביודעין את החלטת בג"ץ ולא כינס את מליאת הכנסת לבחירת יו"ר חדש.<sup>116</sup> זאת לאחר ששר התיירות יריב לוין ושר המשפטים אוחנה קראו לו להפר את ההחלטה.<sup>117</sup>

<sup>112</sup> חובל, ר' (2017). [נשיאת העליון חיות: מתנגדת למינוי שופטים לפי אג'נדה פוליטית, הארץ](#), 27 בנובמבר.

<sup>113</sup> חובל, ר' (2018). [שופט העליון ששקד התעקשה למנות: ישראל לא מחויבת לספק חשמל לעזה, הארץ](#), 27 בפברואר.

<sup>114</sup> חובל, ר' (2018). [המועמדת של שקד לשופטת מחוזי: ראש הוועדה להסדרת מאחזים לא חוקיים, הארץ](#), 7 בינואר.

<sup>115</sup> הארץ (2019). ["לא כל חוק צריך לבצע": האמירות של שר המשפטים הנכנס אמיר אוחנה נגד מערכת המשפט, הארץ](#), 6 ביוני.

<sup>116</sup> באום, ע' (2020). [אדלשטיין הפר את פסיקת בג"ץ, והתחיל את הדרך לאנרכיה, דה-מרקר](#), 25 במרס.

<sup>117</sup> שניידר, ט' (2020). [שרים בכירים ליו"ר הכנסת אדלשטיין: הפר את הנחיית בג"ץ, גלובס](#), 23 במרס.

כך קרה שקמפיין "דיקטטורת בג"ץ", שהיה עד אז שייך רק לשוליים של הימין (בהקשר של הדיונים של בג"ץ בעתירות על פינוי מאחזים ובנייה לא חוקית בהתנחלויות), הפך לקמפיין פוליטי בחשבונות הרשתות החברתיות של ראש הממשלה נתניהו, מקורביו וחברי כנסת מהליכוד, בפריים-טיים, במליאת הכנסת ובישיבות הממשלה. נתניהו אף ניצל מסיבות עיתונאים בעניין משבר הקורונה כדי לתקוף את מערכת המשפט ופרקליטות המדינה.

כל אלו יצרו אפקט מצנן, המקשה על מערכת המשפט לנקוט עמדה ביקורתית כלפי פעולות הממשלה. בשנים האחרונות אנו עדים ליותר ויותר מקרים שבהם בתי המשפט נמנעים מנקיטה של עמדה ברורה או ביקורתית, ומעדיפים פרשנות מילולית, מצמצמת או מקיימת של החוק, על חשבון עקרונות ליברליים ודמוקרטיים.<sup>118</sup> דוגמה לכך היא ההחלטה של עשרת שופטי בג"ץ לדחות את העתירות לביטול חוק הלאום.<sup>119</sup> רק השופט ג'ורג' קרא, שהיה בדעת מיעוט, קבע כי אין מתווה פרשני המרפא את אי-החוקתיות בחוק הלאום.

אף שטרם נחקקה חקיקה המצמצמת את סמכויות בג"ץ, בשנים האחרונות חלה עלייה דרמטית במספר העתירות שנדחות על הסף, והעילות לדחייה הולכות ומתרחבות. לדוגמה, בשנה האחרונה בג"ץ החל לדחות על הסף עתירות לביטול חקיקה בשל היעדר מיצוי הליכים (הדרישה למיצוי הליכים בעתירות כאלה היא חדשה ולא מובנת מאליה, שכן אין לרשות כלשהי שיקול דעת שלא לפעול לפי החוק).<sup>120</sup> גם נושאים שבעבר בג"ץ נהג לדון בהם הפכו לפתע לבלתי שפיטים, כגון מדיניות הייצוא הביטחוני.<sup>121</sup>

כך למשל, בהתאם ל"דוקטרינת הבשלות", פסק בג"ץ כי העתירות בעניין חוקתיות החוק המאפשר ליישובים קהילתיים להתנות קבלת מועמדים באישור ועדות קבלה אינן "בשלות" להכרעה, ובהמשך עילת הסף הזו אף פותחה והתרחבה והובילה לדחיית עתירות נוספות.<sup>122</sup>

גם זכות העמידה הולכת ומתערערת מבלי שעבר תיקון חקיקה בעניין. כך למשל, השופט נעם סולברג הטיל ספק בזכות העמידה של עמותת עיר עמים בעתירה השלישית שהגישה לשינוי תוואי "מצעד הדגלים" ברובע המוסלמי בעיר העתיקה בירושלים, אף שכבר נידונו שתי עתירות דומות בעניין המצעדים הקודמים, והטענה כלל לא הועלתה בדיונים בהן;<sup>123</sup> בדיון בערעור בבית המשפט העליון על דחיית עתירת חופש מידע בעניין מסמכי משרד החוץ על מצב זכויות האדם באריתריאה, השופטת דפנה ברק-ארז חזרה והעירה על עצם הזכות של פעילים ישראלים למען מבקשי מקלט לבקש את המידע מבלי שצורפו להליך גם אזרחים אריתראים;<sup>124</sup> השופט אלכס שטיין קבע בהליך אחר כי "הזכות לבוא בשערי בג"ץ כעותר ציבורי נתונה רק למי שבא להעצים את הציבור הרחב או חלק ממנו ולהבטיח את זכויותיו".<sup>125</sup>

<sup>118</sup> קרמניצר, מ' (2020א). [בג"ץ שכח מהמוסר וההיגיון ואימץ את הטיפול הליצני של היועמ"ש בנתניהו](#), הארץ, 7 במאי; קרמניצר, מ' (2020ב). [מחשש לבקר חוק יסוד, שופטי בג"ץ נוטים להתחמק מסוגיית הגזענות בחוק הלאום](#), הארץ, 23 בדצמבר.

<sup>119</sup> פסק הדין בעתירות לביטול חוק הלאום (8.7.2021).

<sup>120</sup> דנג"ץ 912/21, התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר האוצר (פורסם בנבו, 21.4.2021).

<sup>121</sup> בג"ץ 1942/21, יעל אגמון ואח' נ' מנכ"ל משרד הביטחון (פורסם בנבו, 27.6.2021).

<sup>122</sup> ראו בג"ץ 2311/11, סבח נ' הכנסת (פורסם בנבו, 17.9.2014); בג"ץ 7647/16, האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שרת התרבות והספורט (פורסם בנבו, 13.5.2020).

<sup>123</sup> בג"ץ 2723/19, עמותת עיר עמים נ' מפקד מחוז ירושלים (פורסם בנבו, 19.5.2019).

<sup>124</sup> עע"מ 5958/18, חנה רז בורר נ' משרד החוץ (פורסם בנבו, 24.7.2019).

<sup>125</sup> בג"ץ 4341/21, ד"ר פינקי פיינשטיין נ' שר הבריאות (פורסם בנבו, 4.7.2021).

לא ברור אפוא מהו דינו של העותר הציבורי שאינו בא להעצים את ה"ציבור הרחב", אלא עוסק בזכויות מיעוט מיני, דתי, עדתי או לאומי בתוך מדינת ישראל, או בזכויות האוכלוסייה הפלסטינית בשטחים הכבושים, או בזכויות מבקשי מקלט או אזרחים במדינה רחוקה שסובלים מייצוא ביטחוני ישראלי.

אם כן, הפוליטיזציה של מערכת המשפט בתקופת כהונתה של שרת המשפטים שקד, יחד עם הדד-לגיטימציה הקיצונית שעברה מערכת המשפט בשנים האחרונות לשלטון נתניהו, פגעו באמון הציבור ובשלטון החוק, וכן ביכולת – ואולי גם ברצון, שמלכתחילה היה די מצומצם – של הרשות השופטת לפקח באופן אפקטיבי על הרשות המבצעת, במטרה להימנע מעימותים נוספים עם הממשלה. מובן מאליו שהדבר מחזק את הרכיבים הסמכותניים של המשטר בישראל.

במציאות של התקפות קבועות על בית המשפט העליון, הוא איבד את מעמדו הרם ויש ציבור יהודי גדול שרואה בו מוסד שמאלני ואויב העם שפועל בניגוד לדעת הציבור הרחב. אקלים כזה מצד אחד מאפשר לימין להוביל צעדים מעשיים כדי לרסן, להפחיד ולהגביל את השופטים, ומצד אחר לבנות תמיכה ציבורית רחבה המאפשרת פגיעה במוסד חשוב מאוד, רשות שיפוטית בכירה שהיא עמוד תווך בכל משטר דמוקרטי.

במיוחד לנוכח היחלשות מעמד מערכת המשפט ותהליכי הפוליטיזציה שזו עברה בשנים האחרונות, מתחדד המחסור בישראל במנגנונים חלופיים להגנה על זכויות אדם אשר קיימים כבר במדינות רבות אחרות בעולם, כגון נציבות זכויות אדם והסדרה בחוק של מעמד מגני זכויות האדם.

## קמפיין להחלשת עצמאות ותפקוד התקשורת בישראל

חרף ביקורת נרחבת, ראש הממשלה נתניהו כיהן גם כשר התקשורת, בין השנים 2014-2017. בנוסף, כאשר מינה שרי תקשורת, הוא התערב בעבודתם. כך למשל, נתניהו הוקלט בשיחות עם שר התקשורת דאז איוב קרא, שבהן לחץ עליו לפרק את מועצת הכבלים והלוויין ולהיטיב עם ערוץ 20.<sup>126</sup>

מעבר להתערבויות נקודתיות של נתניהו, שוק התקשורת בישראל עבר במהלך העשורים האחרונים תהליכי שינוי משמעותיים, אשר בחלקם הם תולדה של תהליכים כלכליים ומקצועיים. אך חלק מתהליכים אלו נבע מהתערבות פוליטית וממשלתית בשוק התקשורת, אשר נועדה להצר את מרחב התמרון והעצמאות של כלי התקשורת, ולעודד תקשורת בעלת גוון אידיאולוגי ברור אשר תתמוך במפלגת הליכוד והעומד בראשה.

כתבי האישום ב"תיקי האלפים" והמשפט המתנהל בימים אלו מספקים הצצה מקיפה ונדירה אל מידת ההתערבות וההטיה של סיקור עיתונאי על ידי בעלי הון, בעלי עניין, פוליטיקאים וכן גורמים ממשלתיים רשמיים.

<sup>126</sup> אייכנר, א', אזולאי, מ', קרני, י' ובוקר, ר' (2019). [נתניהו הוקלט מתערב בשוק התקשורת וצועק על איוב קרא](#): [השתגע?](#) Ynet, 2 ספטמבר.

## חלק מהשינויים המשמעותיים בשוק התקשורת הם תוצאה של התערבות פוליטית וממשלתית, אשר נועדה להצור את מרחב התמרון והעצמאות של כלי התקשורת ולעודד תקשורת בעלת גוון אידיאולוגי ברור אשר תתמוך במפלגת הליכוד והעומד בראשה

התנאים הכלכליים של תחילת שנות האלפיים יצרו משבר משמעותי בענף, והביאו למכירה של כמה כלי תקשורת מרכזיים.<sup>127</sup> לענף נכנסו משקיעים חדשים, חלקם בעלי גוון אידיאולוגי חזק, אשר החלו לרכוש כלי תקשורת שונים כדי להשיג באמצעותם השפעה על דעת הקהל, לחזק את מעמדם ולקדם את האינטרסים העסקיים והאישיים האחרים שלהם.<sup>128</sup>

בשנת 2006 הופיע בישראל החינמון היומי הראשון, "ישראל", ובשנת 2007 החל להופיע החינמון "ישראל היום".<sup>129</sup> עיתונים אלה, אשר הופצו ללא כוונת רווח, נועדו לקדם את השקפת העולם של בעלי ההון שמימנו אותם ושל בעלי בריתם הפוליטיים. הפצת החינמונים פגעה קשות במודל העסקי של העיתונים הממוסדים, והביאה לצמצום כמות השחקנים בשוק. למרות תחרות אישית עזה, היו בעלי השליטה בשני החינמונים הללו מזוהים עם מפלגת הליכוד. ב-2012 נרכש גם העיתון מעריב בידי בעלי הון המזוהים עם הימין האידיאולוגי.<sup>130</sup>

בנוסף, בוצע ארגון מחדש של שוק התקשורת, באמצעות עידוד בעלי הון מקורבים לשלטון לרכוש כלי תקשורת בקשיים, והענקת זיכיונות והקלות לכלי תקשורת המקורבים לעמדות הליכוד.<sup>131</sup> זאת לעומת הערמת קשיים ובעיות על כלי תקשורת אחרים, אשר הפגינו עצמאות וביקורתיות יחסיות כלפי מפלגת הליכוד ונתניהו. דוגמה לחלק השלילי של התערבות זו היא דרך החתחתים הבירוקרטית של ערוץ 10 בדרכו לחדש ולהעריך את זיכיון השידור שלו,<sup>132</sup> בתקופה שבה פרסם סדרת תחקירים נוקבת וביקורתית כלפי ראשי השלטון.<sup>133</sup> מנגד, נפרשים מסלולי ההקלות וההטבות שעברו ערוץ "תכלת" וערוץ "מורשת", שהפך לערוץ 20 בדרכו מערוץ נישא בכבלים לערוץ חדשות משמעותי, ובהמשך עבר לאפיק 14 ושינה את שמו ל"עכשיו 14".<sup>134</sup> יצוין כי בעקבות עתירות לבג"ץ, לאחר שהתגלו פגמים במכרז, בוטל הניסיון להעביר גם את הזיכיון של ערוץ הכנסת לידי ערוץ 20.<sup>135</sup>

<sup>127</sup> ג'רוזלם פוסט ומקור ראשון ב-2004, מעריב ב-2010, ערוץ 10 ב-2004, ושוב ב-2015 ו-2018.

<sup>128</sup> עמיאור, ח' (2004). **גויים של שבת, העין השביעית**, 1 במרס; באלניט, ע' (2003). **ערוץ היהדות "תכלת" יעלה במוצאי שבת, הארץ**, 3 באפריל; קורן-דינר, ר' (2006). **"תלמדו מהאמריקאים: הכי טוב חנינם"**, הארץ, 15 בפברואר.

<sup>129</sup> קורן-דינר, ר' (2006). **"תלמדו מהאמריקאים: הכי טוב חנינם"**, הארץ, 15 בפברואר; כרמל, א' (2007). **"ישראל היום" יצא הבוקר לראשונה, הארץ**, 30 ביולי; בר-זוהר, א' (2008). **הפנים שמאחורי ישראל היום, דה-מרקר**, 5 באוקטובר.

<sup>130</sup> מוסלי, ל' ושיפרין, ל' (2012). **"זה ייקרא מעריב, אבל התכנים יהיו של מקור ראשון"**, Mako, 9 בספטמבר; טוקר, נ' (2013). **התוכנית הסודית של בן צבי לגבי "מעריב" ו"מקור ראשון"**, דה-מרקר, 16 בינואר.

<sup>131</sup> טוקר, נ' (2017). **נתניהו עמד מאחורי סדרת הקלות לערוץ 10 שבבעלות מקורביו מילצ'ין ולאודר, דה-מרקר**, 15 בינואר; וייץ, ג' (2017). **נתניהו ניסה לסייע למילצ'ין לרכוש חלק מערוץ 2 - בזמן שקיבל ממנו טובות הנאה, הארץ**, 20 בספטמבר.

<sup>132</sup> זיסר, מ' (2009). **פרשת ערוץ 10 נמשכת: נדחתה הצעת הערוץ להארכת הזיכיון, Bizportal**, 16 באוגוסט; טוקר, נ' (2012). **ההסכם המתגבש לערוץ 10: הארכת זיכיון בשנתיים בלבד, דה-מרקר**, 2 בדצמבר; דור, א' (2015). **הממשלה אישרה: זיכיון ערוץ 10 יוארך בחצי שנה, ערוץ 2 יהנה מהשוואת תנאים, כלכליסט**, 4 בינואר; פלג, ג' ואל-אוברה, ח' (2019). **עדות ניר חפץ: כך התנהלו הדיונים של רה"מ במשבר בערוץ עשר, חדשות 12**, 4 בספטמבר.

<sup>133</sup> מרנדה, א' (2008). **פנייה למזוז: חקור מי מימן הוצאות נתניהו בלונדון, Ynet**, 15 במרס; שפורר, ש' (2011). **החברים הנדיבים של נתניהו: מימנו למשפחתו טיסות ומלונות בחו"ל, הארץ**, 23 במרס; דרוקר, ר' (2016). **כך וינשטיין ושיפרא הצילו את נתניהו, הארץ**, 25 במאי.

<sup>134</sup> הארץ (2003). **ערוץ המסורת היהודית ייקרא "ערוץ התכלת"**, הארץ, 17 ביוני; קורן-דינר, ר' (2005). **שלונסקי: "ערוץ המורשת יהיה הערוץ המסחרי השלישי"**, דה-מרקר, 5 ביולי; בוקר, ר' (2017). **ערוץ 20 יפעיל את ערוץ הכנסת, Ynet**, 4 במאי; ויטמן, א' (2018). **עבר במליאת הכנסת: החוק להקלת הרגולציה בטלוויזיה, ישראל היום**, 20 בפברואר.

<sup>135</sup> גוטר, א' (2017). **בג"ץ קבע: צו הביניים המונע מערוץ 20 להפעיל את ערוץ הכנסת לא יבוטל, כלכליסט**, 31 ביולי.

במקביל נעשו מאמצים להרתיע, להפחיד ולהשתיק עיתונאים ספציפיים, שהיו קולניים וביקורתיים "יותר על המידה" בעיני השלטון, כפי שנטען ביחס לפרשת פיטוריו של העיתונאי ברק רביד.<sup>136</sup> עם זאת, פעולות יותר נפוצות נעשות בערוצים אישיים ובלתי פורמליים: פניות של פוליטיקאים ואנשי ממשל לבעלים או לעורך של כלי התקשורת בדרישה להעניש או לפטר עיתונאי ספציפי,<sup>137</sup> או הגשת תביעות דיבה אישיות כלפי העיתון והעיתונאי.<sup>138</sup> לפי קמפיין מפלגת הליכוד ונתניהו, התקשורת בישראל ברובה "שמאלנית" ו"עוינת", והיא בגדר יריב פוטנציאלי שיש לאלץ ולרסן. כך למשל, נעשה ניסיון מתמשך לעשות דה-לגיטימציה לעיתון "הארץ", שהפך למוקד הביקורת נגד השלטון בכל התחומים. בנו של ראש הממשלה, יאיר נתניהו, אף חזר וכינה את חדשות 12 "אל ג'זירה בעברית".<sup>139</sup>

## בזירת הרשתות החברתיות נעשה שימוש נרחב בפעילים אנונימיים ("טרולים") כדי לפנות לרשתות אלה בבקשה לחסום משתמשים ביקורתיים בגין "הפרת כללי הקהילה". נעשות גם פניות למעסיקים של מבקרים חריפים, בדרישה לנזוף בהם או לפטר אותם

אף על פי שמחקרים מראים שתקשורת המונים ברובה מתיישרת עם הקו הממשלתי, הכפשתה הקבועה פגעה לא רק בעצמאות העורכים ועיתונאים, אלא גם בדעת הציבור הרחב, שתופס אותה כ"שמאלנית" ברובה.<sup>140</sup> כדי להבין את הנאמר אפשר לבחון את התבטאותו של בנימין נתניהו ב-30 בינואר 2017, באחת מהתקפותיו על התקשורת: "התקשורת השמאלנית מגויסת למסע ציד בולשביקי, שטיפת מוח ורצח אופי נגדי ונגד משפחתי. זה קורה יום-יום וערב-ערב. הם מייצרים עלינו מבול של חדשות מזויפות – פייק ניוז".<sup>141</sup>

זירה נוספת של מאבק על חופש הביטוי היא הרשתות החברתיות. אף על פי שאינן נחשבות לכלי תקשורת מסורתית, במהלך העשור האחרון הפכו הרשתות החברתיות למקור מידע מרכזי עבור פלחים נרחבים באוכלוסייה. בעקבות זאת, נעשים מאמצים משמעותיים לניטור השיח ברשתות, ולעיתים גם להשתקה של התבטאויות שאינן אוהדות את מפלגת השלטון. במסגרת זאת נעשה שימוש נרחב בפעילים אנונימיים ("טרולים") כדי לפנות לרשתות החברתיות בבקשה לחסום משתמשים ביקורתיים בגין "הפרת כללי הקהילה". כמו כן, נעשות לא אחת פניות למעסיקים של מבקרים חריפים של השלטון, בדרישה לנזוף בהם או לפטרם.<sup>142</sup> במקרים של עובדי מדינה, המפרסמים ביטויי ביקורת ברשתות החברתיות,

<sup>136</sup> שניג, א' (2020). העיתונאים בהלם מפיטוריו של ברק רביד; יאיר נתניהו יצא בקריאות שמחה, אייס, 5 ביולי.

<sup>137</sup> דה-מרקר (2018). מנכ"ל וואלה: לחצו עליי לפטר את עורך האתר בגלל ידיעה שהכעיסה את נתניהו, דה-מרקר, 19 בפברואר; פלג, ג' ואל-אזורה, ח' (2019). עדות ניר חפץ: כך התנהלו הדיונים של רה"מ במשבר בערוץ עשר, חדשות 12, 4 בספטמבר; טוקר, נ' (2017). דן מרגלית פוטר מ"ישראל היום": "פרנסתי נפלה על חופש הדיבור", דה-מרקר, 6 ביוני; שטרן, א' (2020). ביקורת על פיטורי ברק רביד, הנתפסים כהשתקה פוליטית, הארץ, 5 ביולי.

<sup>138</sup> מחלקת ראשונה (2008). תביעה: בנימין נתניהו נ' חדשות ערוץ 10, מחלקת ראשונה, 16 במרס; פרסיקו, א' (2011). "לא הוריתי ולא ביקשתי": שרה נתניהו תובעת את בן כספית במיליון שקל, העין השביעית, 15 באוגוסט; גורלי, מ' (2017). העיתונאי יגאל סרנה יפצה את בני הזוג נתניהו ב-100 אלף שקל, כלכליסט, 11 ביוני.

<sup>139</sup> שניג, א' (2020). יאיר נתניהו על חדשות 12: "אל ג'זירה בעברית", אייס, 1 בספטמבר.

<sup>140</sup> פרסיקו, א' (2013). רוב הציבור מעוניין בתקשורת מגויסת, העין השביעית, 29 בנובמבר.

<sup>141</sup> דה-מרקר (2017). מקסיקו זועמת? נתניהו מאשים: "תקשורת שמאלנית, רצח אופי, שטיפת מוח", דה-מרקר, 30 בינואר.

<sup>142</sup> ביאור, ח' וויסברג, ה' (2014). "מוות לערבים", 13 חיילים הרגים – שירבו אמן – לפטר עובדים בגלל פייסבוק, דה-מרקר, 30 ביולי; חדשות סרוגים. רגב: לפטר את העובדת הערבייה במשרד התרבות, סרוגים, 5 במרס; בנדל, נ', פלג, ב' וחסון, נ' (2021). ההסלמה הגבירה את הפיקוח על התבטאויות ערבים ברשת ואת הקריאות לפיטוריהם, הארץ, 19 במאי.

ננקטו לא אחת הליכים משמעותיים נגדם, עד כדי הדחה ופיטורים.<sup>143</sup> פעולות אלה, אשר חלקן זוכה בדיעבד לפרסום והאדרה, נועדו לייצר אפקט מצנן שירתיע מבקרים פוטנציאליים עתידיים ויוביל אותם לנקוט צנזורה עצמית.

## המהלכים לדחיקת אזרחי ישראל הערבים ונציגיהם אל מחוץ למגרש הפוליטי

בחלק זה של הדוח נתאר כיצד החל משנת 2009 התחרות הפוליטית בישראל התאפיינה במהלכים שנועדו לצמצם את מרחב ההשתתפות הפוליטי ולהדיר בוחרים ומתמודדים מהשתתפות בבחירות באמצעות יצירת דה-לגיטימציה, בעיקר כלפי אזרחי ישראל הערבים.

לאורך שנות כהונתו נתניהו פעל כדי למנוע את אפשרות ההקמה של קואליציה חלופית לממשלת הימין בהנהגתו, אשר תורכב ממפלגות קטנות ובינוניות של השמאל-מרכז הציוני והמפלגות הערביות. עליית מפלס הדה-לגיטימציה כלפי יריבי מפלגת הליכוד נועדה גם לגרום לערעור הלגיטימיות של הבחירות שהתקיימו וכן לכגוע באמון הציבור בעצם התהליך של חילופי שלטון באמצעות בחירות. נתניהו והליכוד העבירו לציבור את המסר שרק אם הם ינצחו בבחירות ויזכו שוב בשלטון, יהיה ניתן לקבוע שהבחירות שהתקיימו אכן תקינות ולגיטימיות.<sup>144</sup>

### חקיקה מפלה

במקביל למאמציו של נתניהו להפוך את הליכוד למפלגת השלטון היחידה, גברו גם מאמציו לחוקק חקיקה מפלה, אשר תעביר מסר לערבים שגם במאה ה-21 הם עדיין אזרחים סוג ב' במדינת ישראל, ולכן עליהם להתייחס ולהימנע מלהשתתף בבחירות.

במסגרת זו נחקקו חוקים אשר נועדו להקשות על שיתוף פעולה פוליטי פרגמטי בין חברי הכנסת היהודים והערבים, באמצעות תיוג עצם שיתוף הפעולה עם ערבים כלא לגיטימי וכאקט של תמיכה בטרור. כמו כן, נחקקו חוקים שנועדו להקשות על עצם ההשתתפות בבחירות ובכנסת של מפלגות ונציגים ערבים באמצעות הטלת חובה מתמדת עליהם להצהיר נאמנות למדינת ישראל. לעומת זאת, לא הוטלה חובה דומה על נציגים קיצוניים של מפלגות הימין והמפלגות החרדיות לשוב ולהצהיר על נאמנותם לאופייה הדמוקרטי של המדינה.

נתניהו לא המציא את הגלגל. חוקים אלה הדגישו והעמיקו את האפליה המובנית כלפי אזרחי ישראל הערבים, והצטרפו לשורה של חוקים מפלים שכבר נחקקו בשנות ה-50 ומאוחר יותר.

<sup>143</sup> חדשות ערוץ 2 (2014). [רופא ערבי-ישראלי פרסם תמונת הסתה נגד נתניהו – והושעה, גלובס](#), 21 ביולי; ינקו, א' (2020). [הופסקה העסקת מורה בתיכון בראשל"צ שפרסם פוסטים בעד סרבנות](#), Ynet, 17 בינואר.

<sup>144</sup> בנסיבות אלה אין זה מפתיע שבבחירות לכנסת ה-24 מנכ"לית ועדת הבחירות אורלי עדס פרסמה הודעה חריגה: "אנחנו מתמודדים בבחירות האלה עם ניסיונות עיקשים להטיל ספק באמינות תהליך הבחירות. המהלכים האלה מתוכננים היטב ובאים גם מטעם גורמים פוליטיים". [בנדל, נ', ליס, י', שפיגל, נ' ופלג, ב' \(2021\). ועדת הבחירות: אם תרצו מפיצים עלינו פייק ניוז; מפלגות התלוננו על אי סדרים בקלפיות, הארץ, 23 במרס.](#)

**חוק האזרחות:** בשנת 2003 נחקק חוק האזרחות והכניסה לישראל, כהוראת שעה, אשר נועדה למנוע קבלת מעמד של אזרחות או תושבות בישראל מ"תושבי אזור יהודה ושומרון [...] שאינם תושבי יישוב ישראלי באזור".<sup>145</sup> חקיקה זו נועדה למנוע התאזרחות מכוח "איחוד משפחות" (סעיף 7 בחוק האזרחות, 1952) של פלסטינים תושבי השטחים הכבושים אשר נישאו לבני זוג פלסטינים בעלי אזרחות ישראלית.<sup>146</sup> מאז ועד יולי 2021 הוארכה הוראת שעה זו מדי שנה. לראשונה, ביולי 2021 הוראת השעה לא הוארכה אף שממשלת בנט-לפיד תמכה בה, שכן מפלגת הליכוד בשבתה באופוזיציה רצתה להביך את חברי הקואליציה ממפלגות הימין ולכן לא הצביעה בעדה. בעוד המדינה חזרה וטענה בכל תגובותיה לעתירות שהגישו ארגוני זכויות האדם בבג"ץ במשך השנים כי הוראת השעה נובעת מצרכים ביטחוניים ממשיים, שר החוץ של ישראל, יאיר לפיד, לא התבייש להצהיר מהי התכלית האמיתית: "לא צריך להסתתר מהמהות של חוק האזרחות, הוא נועד להבטיח רוב יהודי במדינה".<sup>147</sup>

**חוק ועדות הקבלה והעמקת אי השוויון המרחבי:** בשנת 2011, בעקבות פסיקת בג"ץ בפרשת קעדאן והדרישה לאפשר קליטת תושבים ערבים גם ביישובים קהילתיים יהודיים, נחקק תיקון מספר 8 בפקודת האגודות השיתופיות (הידוע בשם "חוק ועדות הקבלה").<sup>148</sup> התיקון לחוק הסדיר את התנאים לפעולתן של ועדות קבלה ב"יישובים קהילתיים בגליל ובנגב". אף שהסעיף שנוסף, סעיף 36ג(ג), קובע ש"ועדת הקבלה לא תסרב לקבל מועמד מטעמי גזע, דת, מין, לאום, מוגבלות, מעמד אישי, גיל, הורות, נטייה מינית, ארץ מוצא, השקפה או השתייכות מפלגתית-פוליטית", הוראות סעיף 36א(א) של אותו חוק כוללות כמה עילות רחבות שביניהן יכולה ועדת הקבלה היישובית לדחות מועמדים, ובכך לעקוף את איסור האפליה. בין העילות אפשר למצוא "חוסר התאמה למרקם החברתי", או "מאפיינים ייחודיים של היישוב הקהילתי". יש לציין כי הביקורת הציבורית שנמתחה על החוק התמקדה בכך שהתיקון לא עסק רק במניעת קליטתם של תושבים ערבים, אלא גם של תושבים ממוצא מזרחי ושל זוגות להטב"קים. בכך ניתן חיזוק נוסף לאחיזתם של קיבוצים ויישובים המוגדרים אגודות שיתופיות בקרקע, וחוסר השוויון האתני בחלוקת המשאבים הועמק.

ביטוי דומה לאפליה המרחבית בחלוקת קרקעות, בין מי שניתנו להם זכויות יתר כבעלי הקרקע למי שאינם כאלה, הוא המאבק לפתיחת הגישה לנחל העאסי לציבור הרחב, ובייחוד לתושבי בית שאן הסמוכה לקיבוץ ניר דוד, שבו עובר הנחל. שטחה של המועצה האזורית בית שאן עומד על 7,500 דונם, ואילו שטח המועצה האזורית עמק המעינות, אשר בתחומה נמצא קיבוץ ניר דוד, עומד על 250 אלף דונם. זאת למרות שבית שאן מונה כ-19 אלף תושבים ואילו בתחומי עמק המעינות מתגוררים כ-13.5 אלף תושבים.<sup>149</sup> יתרה מכך, קיבוץ ניר דוד מייצר הכנסה מתיירות על גדות העאסי, בעוד תושבי בית שאן לא נהנים מאפשרות כזו. סגירת הגישה לנחל עומדת בניגוד לאמור בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, חוק המקרקעין, חוק המים ותקנות התעבורה, המגדירים את הקרקע, משאבי המים ודרכי הגישה כשייכים למדינה ובכך, לכלל הציבור.<sup>150</sup> למרות זאת, בית המשפט קיבל במידת מה את טענתם של תושבי ניר דוד

<sup>145</sup> חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003.

<sup>146</sup> מרגלית, ל' (2021). [המחלוקת סביב חוק האזרחות והכניסה לישראל](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה, 24 ביוני.

<sup>147</sup> האזור טוב, מ' (2021). [לפיד: "לא צריך להסתתר מהמהות של חוק האזרחות, הוא נועד להבטיח רוב יהודי במדינה"](#), הארץ, 5 ביולי.

<sup>148</sup> חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011.

<sup>149</sup> זומר, ד' (2020). [נענעוים לנחל: האם זו התכנית שתשים סוף לסכסוך על האסי?](#), כלכליסט, 26 בדצמבר.

<sup>150</sup> חוק יסוד: מקרקעי ישראל; חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969; חוק המים, תשי"ט-1959; תקנות התעבורה, התשכ"א-1961.



כי פתיחת גישה חופשית תיצור הפרעות לאורח חייהם התקין. המאבק, שגלש לפסים אלימים, מדגיש את הפערים האתנוקרטיים בין חברי ההתיישבות החקלאית, שרובם אשכנזים, לתושבי עיירות הפיתוח, שרובם מזרחים. יש לציין כי לפני 1948 היו האדמות באיזור בבעלות ערבית, ועל גדות העאסי פעלו טחנות קמח.<sup>151</sup> לפי הסכם הפשרה האחרון שהוצג, הקיבוץ יקים מתחם פנאי, נופש ורחצה בחלק קטן של הנחל.

**חוק קמיניץ:** בשנת 2017 נחקק תיקון מס' 116 לחוק התכנון והבנייה (המכונה "חוק קמיניץ"),<sup>152</sup> אשר מאפשר לממשלה לאכוף ולהוציא לפועל צווי הריסה נגד מבנים בלתי חוקיים, גם כאשר הרשויות המקומיות אינן מוציאות צווים אלו, וכן להטיל קנסות כבדים. באופן זה התאפשרה הגברת האכיפה ברשויות מקומיות ערביות, גם ללא מעורבות הרשות המקומית עצמה. בעקבות החקיקה גדל מאוד קצב ההריסה של מבנים לא חוקיים, בעיקר בקרב יישובי החברה הערבית. זאת בשעה שלא אושרו פתרונות חלופיים כגון תוכניות מתאר חדשות לבנייה חוקית, במטרה להתמודד עם האפליה ארוכת השנים בהקצאת משאבים וקרקעות לבנייה ליישובי החברה הערבית, חרף הגידול הטבעי שמחייב בנייה ביישובים אלה. מנתונים שאסף "פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי",<sup>153</sup> עולה כי קצב הריסת המבנים הלא חוקיים בחברה הערבית בנגב הכפיל עצמו בשנת 2017, לעומת שלוש השנים שקדמו לה, וכי קצב הריסת המבנים נותר דומה לאורך שלוש השנים הבאות (כ-2,200 מבנים בשנה).<sup>154</sup>

**חוק הנכבה:** בשנת 2011 תוקן חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985. תיקון מס' 40, המכונה "חוק הנכבה", הוסיף את סעיף 33 שקובע כי שר האוצר רשאי להפחית מתקציבו של גוף מתוקצב או גוף נתמך אם הוציא הוצאה שהיא במהותה אחת מאלה: שלילת קיומה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; הסתה לגזענות, לאלימות או לטרור; תמיכה במאבק מזוין או במעשה טרור של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד ישראל; ציון יום העצמאות או יום הקמת המדינה כיום אבל; מעשה של השחתה או ביזוי פיזי הפוגע בכבוד דגל המדינה או סמל המדינה.<sup>155</sup>

החוק נועד להרחיק מהמרחב הציבורי בישראל דיון והתייחסות לכשעים שנטען שביצעו ישראל וכוחותיה כלפי האוכלוסייה הפלסטינית במלחמת 1948, ולהגביל את החופש של האזרחים הערבים לבטא את כאבם על האסון שפקד אותם כאשר הם או בני משפחתם הפכו לפליטים.

**חוק הלאום:** חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (הידוע גם כ"חוק הלאום"), אשר נחקק ב-2018, הוא ספינת הדגל של החקיקה המפלה בזמן כהונת נתניהו.<sup>156</sup> תוך התעלמות מכוונת מ-20% מאזרחי המדינה שאינם יהודים, חוק זה קובע כי מימוש הזכות להגדרה עצמית לאומית בישראל ייחודי

<sup>151</sup> נוי, ע' (2015). למרוד בשכחה: פרידה מקפה גיברלטר, העוקץ, 22 באוקטובר.

<sup>152</sup> חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 116), התשע"ז-2017.

<sup>153</sup> ארגון ערבי-יהודי שהוקם במטרה לשמש מסגרת לשיתוף פעולה במאבק משותף לשוויון זכויות אזרחי.

<sup>154</sup> אברך, ט' (2018). הריסת מבנים ככלי מרכזי לנישול וריכוז האוכלוסייה הבדואית בנגב - נתונים עדכניים לשנת 2017,

פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, אוקטובר; אברך, ט'. (2020). על (אי) שוויון והריסות בתים ומבנים ביישובים הערבים בדואים בנגב, פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי, יוני. ניתן לראות במגמה זו של הריסה מוגברת של מבנים בלתי חוקיים, גם בהיעדר אפשרות חוקית לבנות, המשכה של מדיניות ותיקה יותר. כך למשל, בשנת 1976 הקימה המדינה את הסיירת הירוקה, כוח שיטור מיוחד אשר מטרתו הייתה להגן על אדמות המדינה והשטחים הפתוחים מפני "ניסיונות השתלטות עוינת" של האוכלוסייה הערבית. פעילותה של סיירת זו הופנתה בעיקר כלפי האוכלוסייה הבדואית וכללה "פינוי פולשים" והריסת בתיהם, החרמה של רכוש ועדרי צאן, השמדה של שדות תבואה, ועוד. ראו: כורת, ח' (2020). "הסיירת הירוקה" בעיני העיתונות היומית (1976-1980), מחלקה ראשונה, 23 באפריל.

<sup>155</sup> חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 40), התשע"א-2011.

<sup>156</sup> חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (2018).

לעם היהודי; כי עברית היא שפת המדינה ואילו לשפה הערבית מעמד מיוחד במדינה, שיוסדר בהמשך; וכי המדינה רואה בפיתוח התיישבות יהודית ערך לאומי ותפעל כדי לעודד ולקדם הקמה וביסוס שלה. כל זה, מבלי להתייחס כלל ומבלי להבטיח זכויות שוות לאזרחי ישראל שאינם יהודים. ב-2021 דחה בג"ץ עתירות לביטול החוק שהוגשו בטענה שהוא פוגע בזכויותיהם של אזרחי ישראל הערבים, וכן עתירה שהוגשה על ידי קבוצת פעילים מזרחים שטענו כי החוק פוגע במעמדה של התרבות הערבית, שהיא גם תרבותם, ומעודד הקצאת קרקעות על פי קריטריונים בלתי שוויוניים. בדחיית העתירות בג"ץ קבע כי יש לפרש את חוק הלאום פרשנות מקיימת העולה בקנה אחד עם חוקי היסוד האחרים ועם העקרונות והערכים של שיטת המשפט בישראל, ובמיוחד עקרון השוויון.<sup>157</sup> ואולם, גם לאחר פסיקת בג"ץ אשר הגבילה, נכון לעכשיו, את אפשרות היישום של הסעיפים האופרטיביים של חוק הלאום, עדיין יש לחוק לכל הפחות משמעות סימבולית שלילית ומשפילה כלפי האזרחים הלא-יהודים בישראל, והוא נותן עידוד לדה-לגיטימציה לעצם קיומם במדינה. עצם קיומו של החוק פוגע בכלל האזרחים בעלי הזיקה לתרבות הערבית בישראל – בראש ובראשונה באזרחי המדינה הערבים וכן ביהודים שמוצאם ממדינות ערב והאסלאם.

### ניסיון לפגוע בהשתתפות הכולית

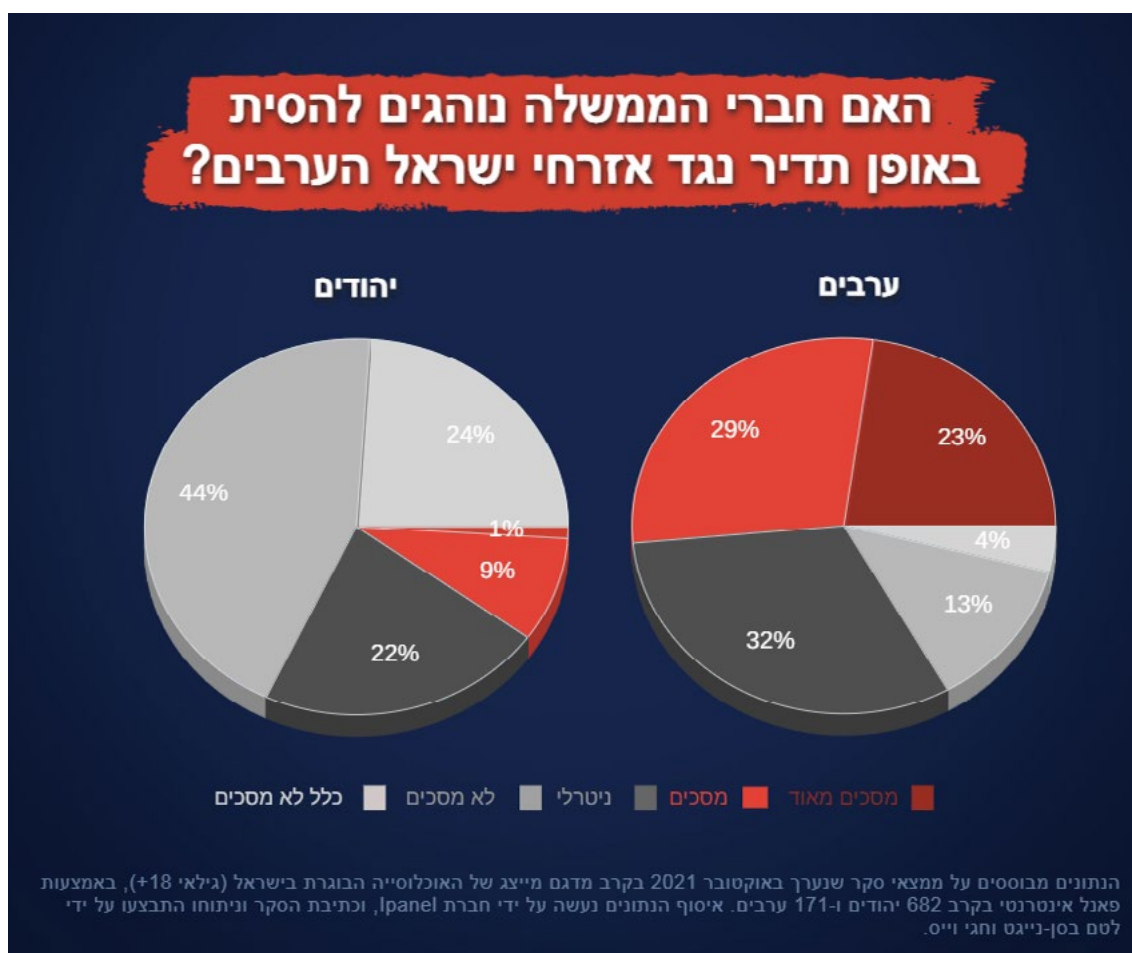
**מצלמות בקלפיות באזורי המגזר הערבי:** פרקטיקה נוספת של הפחדה ודיכוי הצבעה במגזר הערבי שהתפתחה בשנים האחרונות קשורה לדרישה של מפלגת הליכוד לאפשר שימוש במצלמות לצורך "שמירה על טוהר ההצבעה בבחירות". במסגרת ההיערכות ליום הבחירות לכנסת ה-21 (אפריל 2019), מפלגת הליכוד ציידה במצלמות אישיות את המשקיפים שלה בקלפיות באזורים שבהם מצביעים אזרחים ערבים, ועודדה אותם לתעד את התנהלות ההצבעה.<sup>158</sup> כאשר נודע הדבר ליו"ר ועדת הבחירות הוא הורה למשטרה להתערב ולהפסיק את פעולות הצילום, אך למחרת הבחירות התגאו אנשי הליכוד בהצלחתם להוריד את אחוזי ההצבעה במגזר הערבי.<sup>159</sup>

לקראת הבחירות לכנסת ה-22 (ספטמבר 2019) נעשו מאמצים על ידי מפלגת הליכוד להקנות בחקיקה סמכויות לאנשי ועדת הקלפי לצלם את המתרחש בחדר ההצבעה.<sup>160</sup> למרות כישלון מאמצים אלו, זכה השימוש במצלמות להכשרה מסוימת, כאשר יו"ר ועדת הבחירות אפשר ליו"ר ועדת הקלפי לתעד באופן נקודתי "אירועים חריגים בהם קיים חשד סביר לפגיעה בטוהר הבחירות".<sup>161</sup>

קמפיין המצלמות של מפלגת הליכוד פגע באמון הציבור בטוהר הבחירות וגרם לחיזוק הדה-לגיטימציה הציבורית להשתתפות המיעוט הערבי ונציגיו בבחירות.

<sup>157</sup> בג"ץ 5555/18, **ח"כ אכרם חסון ואחרים נגד כנסת ישראל ואחרים** (8.7.2021).  
<sup>158</sup> אזולאי, מ' (2019). **פרסום ראשון: הליכוד התקין 1,300 מצלמות נסתרות בקלפיות במגזר הערבי**, Ynet, 9 באפריל.  
<sup>159</sup> ליאל, ד' ואל-אברה, ח' (2019). **כך הדריכו בליכוד את "הפעילים המתעדים" בקלפיות, חדשות 12**, 18 באוגוסט.  
<sup>160</sup> בנדר, א' (2019). **חוק המצלמות נפל בקריאה ראשונה, באופוזיציה חרמו את ההצבעה, מעריב**, 11 בספטמבר.  
<sup>161</sup> מלצר, ח' (2019). **החלטה בעניין בקשות למתן הנחיות בדבר האפשרות ואופן השימוש במצלמות במקומות הקלפי ביום הבחירות, ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22**, 8 באוגוסט.

**קמפיינים מסיתים בתקופות בחירות:** כל אלה מצטרפים לכך שמערכות הבחירות האחרונות התאפיינו בקמפיינים חריפים ומסיתים מאוד, אשר כללו דה-לגיטימציה רבה מאוד כלפי קבוצות יריבות. במיוחד בלטו הקמפיינים של מפלגת הליכוד כלפי מפלגות השמאל הציוני והציבור הערבי. למשל, קמפיין שרמז על תמיכת מפלגות השמאל בדעאש, סרטון "הערבים נעים בכמויות אדירות לקלפיות", או התבטאויות בסגנון "זה או ביבי או טיבי".<sup>162</sup>



מסקר שערך מכון זולת עולה כי 52% מהמשיבים הערבים אמרו כי חברי הממשלה נוהגים להסית נגד ערבים ברשתות החברתיות. לעומת זאת, רק 10% מהמשתתפים היהודים הסכימו עם קביעה זו.

<sup>162</sup> ליס, י' (2015). נתניהו בסרטון תעמולה חדש: השמאל טוב לדאעש. הארץ, 14 בפברואר; בנדט, ש' נחמיאס, ע' ואלטמן, י' (2015). נתניהו הפיץ סרטון: "הערבים מגיעים בכמויות אדירות אל הקלפי", וואלה!, 17 במרס; גרמן, ע' (2020). נתניהו: "גנץ שוב משקר, בלי טיבי ועודה אין לו ממשלה", סרוגים, 15 בפברואר; אהרוני, מ' (2020). מה בתעמולה: טיבי כוכב עליון, ישראל היום, 26 בפברואר.

## הדרה של נציגי הציבור הערבי מהפרלמנט

האפליה הממוסדת נגד אזרחי ישראל הערבים באה לידי ביטוי גם במאמצים שנעשו לדחוק מהפרלמנט את נציגיהם.

**העלאת אחוז החסימה:** לאורך השנים נעשו כמה תיקונים בהגדרת הרף של אחוז החסימה. באופן פורמלי, תיקונים אלה מוסגרו כמאמץ לצמצם את כמות המפלגות ולהגביר את המשילות הפוליטית. עם זאת, בפועל נראה שנועדו להקשות על המפלגות הערביות מלהיכנס לכנסת.<sup>163</sup>

במסגרת שורה של תיקונים בחוק הבחירות לכנסת הועלה אחוז החסימה באופן הדרגתי בשנת 1992 ל-1.5% ובשנת 2003 ל-2%.<sup>164</sup> לעומת זאת, בשנת 2014 העבירה הממשלה העלאה חדה ומשמעותית יותר של אחוז החסימה ל-3.25%. העלאה דרמטית זו נכללה במסגרת של חקיקה רחבה יותר, אשר נומקה בצורך לחזק את משילות הממשלה.<sup>165</sup> הציבור הערבי ראה בהעלאת אחוז החסימה ניסיון להדיר אותו מהשתתפות בבחירות. בעקבות המהלך, ולאחר מאמצים רבים, המפלגות הערביות התאחדו בבחירות לכנסת ה-20 תחת ה"רשימה הערבית המשותפת" אשר הצליחה לקבל מספר מנדטים חסר תקדים. כמו כן, העלאת אחוז החסימה הביאה ליצירה של "גושים טכניים" ושילוב רשימות בין מפלגות שונות בימין ובימין הקיצוני.<sup>166</sup>

**פסילת מפלגות ומועמדים:** בנוסף לשינויים באחוז החסימה, גברו הניסיונות להביא לפסילה של מפלגות ומועמדים מהתמודדות בבחירות. אמנם תופעה זו החלה עוד לפני כהונתו השנייה של נתניהו, אך כפי שיפורט להלן ממשלות נתניהו חוקקו תיקונים לחוק-יסוד: הכנסת שהקלו על תהליך הפסילה, ואף אפשרו הפסקת כהונה של חבר כנסת גם לאחר בחירתו, בעת שהוא מכהן.

הסמכות לפסול רשימות מהתמודדות בבחירות מוסדה לראשונה בתיקון לחוק-יסוד: הכנסת, משנת 1985.<sup>167</sup> סמכות הפסילה ניתנה בידי גוף המורכב מפוליטיקאים (חברי ועדת הבחירות המרכזית), ובשל כך עוגנה בחוק הביקורת השיפוטית על סמכות זו.

בעוד היקף מקרי הפסילה על ידי ועדת הבחירות המרכזית בשנות ה-90 היה נמוך יחסית, הוא גדל מאוד לאחר שבשנת 2002 נחקק תיקון נוסף (מס' 35) אשר הרחיב את עילות הפסילה גם לשלילת קיומה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות ותמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד ישראל.<sup>168</sup> כמו כן, אפשר התיקון פסילה אישית של מועמד יחיד מתוך רשימת מועמדים.

בשנת 2017 נחקק תיקון נוסף לחוק (מס' 46) שבו הוחלט להרחיב את עילות הפסילה גם מהמעשים של היחיד להתבטאויותיו. תיקונים אלה סללו את הדרך להגשת דרישות מרובות לפסילת מועמדים ורשימות

<sup>163</sup> חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 62), התשע"ד-2014.

<sup>164</sup> חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 23), התשנ"ב-1991; חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 51), התשס"ד-2004.

<sup>165</sup> זילברמן, י' (2014). **הכנסת אישרה את חוק המשילות: אחוז החסימה יועלה, חדשות 12**, 11 במרס; אזולאי, מ' (2014).

<sup>166</sup> **0:67 - הכנסת אישרה את חוקי המשילות**, Ynet, 11 במרס.

<sup>166</sup> מרום, י' (2015). **מברוכ: הוקמה "הרשימה המשותפת"**, **שיחה מקומית**, 22 בינואר; אתאלי, ע' (2019). **הוגשה רשימת**

**"איחוד מפלגות הימין" לבחירות לכנסת**, Ynet, 21 בפברואר; אלטמן, י' (2021). **חיבור ראשון בגוש הימין: עוצמה יהודית**

**ונעם מתאחדות, ישראל היום**, 31 בינואר.

<sup>167</sup> חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 9, 1985).

<sup>168</sup> חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 35, 2002).

ערבים. המאמץ העקבי ביותר התמקד בפסילת מפלגת בל"ד. עם זאת, נעשו גם מאמצים מתמשכים לפסול מפלגות ימין קיצוני, כגון עוצמה יהודית.

מאז תיקון מס' 46 לחוק הפכו החלטות הפסילה של ועדת הבחירות לעניין שבשגרה, ובית המשפט העליון החל להתערב באופן תכוף יותר בהחלטות הפסילה והאשרור של ועדת הבחירות.<sup>169</sup> כך למשל, במערכות הבחירות לכנסת ה-21 עד ה-24, אישר בית המשפט את ההתמודדות של מפלגת בל"ד ואת מועמדותה של אבתיסאם מראענה במפלגת העבודה.<sup>170</sup> מנגד פסל בית המשפט מועמדים מהימין הקיצוני.<sup>171</sup>

**חוק ההדחה:** ביולי 2016 נחקק תיקון מס' 44 לחוק-יסוד: הכנסת, שמכונה "חוק ההדחה". התיקון מאפשר להפסיק כהונה של חברי כנסת מאותן עילות הפסילה להתמודדות בבחירות, על פי הצעה של ועדת הכנסת וברוב של 90 חברי כנסת. התיקון נחקק על רקע הסערה הציבורית והפוליטית בעקבות הביקורת של חברת הכנסת חנין זועבי על התנהלות חיילי צה"ל בפרשת ההשתלטות האלימה על ספינת המרמה. בג"ץ דחה עתירות שהוגשו נגד התיקון וקבע שחוק ההדחה אכן פוגע בזכות לבחור ולהיבחר ואף בחופש הביטוי הפוליטי של חברי הכנסת, אך שהפגיעה אינה מצדיקה פסילה תקדימית של תיקון לחוק יסוד בהינתן מנגנוני האיזון שנקבעו בחוק ההדחה לצורך הפעלתה.<sup>172</sup>

אמנם בג"ץ לא מצא לנכון לפסול את חוק ההדחה, אך ברור שיש לו אפקט מצנן ושלילי ושהוא מערער על לגיטימיות ההשתתפות במגרש הפוליטי של הציבור הערבי ונציגיו בכנסת. משמעותו היא צמצום חופש הביטוי של חברי הכנסת המייצגים את המיעוט הערבי והעמדתם תחת איום קבוע של הליכים להדחתם, אף אם מדובר בהליכים לא מוצדקים וחסרי בסיס גם לפי לשון החוק.

אם היה ספק בכך שמדובר במהלכים מתוכננים ומחושבים, הרי לאחר קמפיין משתלח מתמשך נגד נציגי הציבור הערבי, לקראת הבחירות לכנסת ה-24, נתניהו הפתיע וניסה בלית ברירה להגיע לשיתוף פעולה עם מפלגת רע"מ כדי שיוכל להרכיב קואליציה של 61 חברי כנסת לכחות. לאחר שהדבר לא הסתייע ורע"מ חברה לממשלת בנט-לפיד, נתניהו ומפלגת הליכוד חזרו לקמפיין הדה-לגיטימציה שעסק בשיתוף פעולה עם הערבים "תומכי הטרור".

## דחיקה של השמאל אל מחוץ למגרש הפוליטי

בנוסף לניסיון להטות את לשון המאזניים מול המפלגות הערביות בכנסת, דרך מרכזית נוספת שבה פעל נתניהו כדי להפוך את המשטר בישראל למשטר חד-מפלגתי עם מפלגות לוויין שסובבות סביב מפלגתו, הליכוד, הייתה לדחוק את השמאל אל מחוץ למגרש הפוליטי. זאת באמצעות מאמץ לייצר דה-לגיטימציה לשני עקרונות יסודיים שבידלו את מפלגות השמאל הציוני ממפלגות הימין: התמיכה המוצהרת בהגנה על זכויות אדם והתמיכה בהסכם שלום עם הפלסטינים.

<sup>169</sup> פלג, ג' ואל-אברה, ח' (2020). [בחירות 2020: בג"ץ הפך את החלטת ועדת הבחירות - היבא יזבק תוכל לרוץ לכנסת, חדשות 12](#), 9 בפברואר.

<sup>170</sup> אלטמן, י' (2021). [העליון הכריע: מראענה תוכל להתמודד בבחירות, ישראל היום](#), 28 בפברואר.

<sup>171</sup> ליס, י' (2019). [העליון פסל את גופשטיין ומרזל מהתמודדות לכנסת, ואישר את רשימת עוצמה יהודית, הארץ](#), 25 באוגוסט.

<sup>172</sup> בג"ץ 10214/16, ח"כ ד"ר יוסף ג'בארין נ' הכנסת (פורסם ב**בנו**, 27.5.2018).

הדה-לגיטימציה התמקדה בתקיפה ישירה של גורמים בשמאל האידיאולוגי בישראל: ארגוני ופעילי זכויות האדם והאזרח, נשות ואנשי אקדמיה וחינוך בעלי דעות פוליטיות שמאלניות ומי שמתנגדים למפעל ההתנחלויות. אך המטרה האמיתית הייתה לדחוק את מפלגות השמאל הציוני אל מחוץ למגרש הפוליטי. היחלשות הלגיטימיות הציבורית של גורמים אלו מהשמאל האידיאולוגי, כמו גם היחלשות הלגיטימיות של ההגנה על זכויות האדם ושל התמיכה בהסכם שלום עם הפלסטינים, הביאו לשינוי עמדות ו"התמרכזות" בקרב מפלגות השמאל הציוני, שממילא מחזיקות בעמדות מתונות יחסית. בהתאם לכך, הדבר הביא גם לאובדן מצביעים ולא-יכולת מצידן להשפיע באופן ממשי על סדר היום בכנסת ובמדינה.

כך, בעוד פוליטיקאים ערבים נדרשו לעמוד שוב ושוב במבחן נאמנות למדינה, הפוליטיקאים היהודים מהשמאל הציוני החלו להידרש לעמוד ב"מבחן שוברים שתיקה", ולהצהיר על עמדתם שוב ושוב, בכנסת ובראיונות לתקשורת, ביחס לפעילים וארגונים של זכויות אדם בישראל, שהיו נתונים תחת מתקפה חריפה. רבים העדיפו להוכיח את הפטריוטיות שלהם באמצעות התנערות מהארגונים ופעילותם, ואף לבדל את עצמם משיח זכויות האדם והתמיכה בהסכם שלום עם הפלסטינים.

### **רדיפה והשתקה של ארגוני שמאל זכויות אדם**

יפים הדברים שנכתבו בדוח הוועדה לקביעת מוסד ציבורי לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה בראשות השופטת בדימוס שרה פריש (מאי 2014), בעניין חשיבות החברה האזרחית במדינה דמוקרטית (פסקה 127):

קיומה של [ה]חברה האזרחית היא אבן יסוד בכל מדינה. חשיבות כפולה לה – לחיזוקה של הדמוקרטיה ולחוסנה של החברה. חשיבותה של החברה האזרחית לדמוקרטיה ניכרת במספר ממדים. ראשית, בפעילותם משמשים ארגוני החברה האזרחית ביטוי לאזרחות פעילה ולמעורבות. באופן זה הם משמשים כ"כלב שמירה" לדמוקרטיה וכגורם חיוני באיזון הבין-מגזרי – שלטון-כלכלה-חברה. רבים מהם עוסקים בהגנה על זכויות האזרחים, בהתרעה על עוולות חברתיות, בהעלאת נושאים לסדר היום הציבורי ובהצגת ביקורת כלפי המדיניות הציבורית ודרכי יישומה. שנית, ארגונים חברתיים רבים מסייעים לאינטראקציה בין הציבור למוסדות שלטון (המרכזי והמקומי) ומסייעים בהעברה דו כיוונית של מידע, הלכי רוח ומגמות בין האזרחים למנהיגים. ולבסוף, החברה האזרחית מביאה לידי מימוש את חירותם של האזרחים ובמיוחד את זכותם להתאגד, להשמיע קולם ולקדם נושאים על פי תפישת עולמם. זכויות דמוקרטיות אלה חיוניות להתפתחותם של הפרט והקהילה ומקנות להם את האפשרות לפעול באופן עצמאי לקדם ערכים ולפעול לקידום של נושאים בעלי משמעות ציבורית.<sup>173</sup>

**ארגוני שמאל זכויות אדם  
נרדפו על ידי השלטון בשל  
ביקורת שמתחו על מדיניות  
הכיבוש וההתנחלויות ובשל  
הגנה על זכויות פלסטינים,  
עובדים זרים ומבקשי מקלט**

באשר לארגוני שמאל זכויות אדם בישראל, הרי חשיבותם לחיזוקה של הדמוקרטיה רבה ביותר. זאת, למשל, משום שחלקם משמיעים את קולן של אוכלוסיות שאין להן שום מעמד רשמי במדינת ישראל וקולן לא יישמע באופן אחר באוזני הציבור הישראלי והרשויות הישראליות, כגון פלסטינים תושבי הגדה המערבית ורצועת עזה, עובדים זרים ומבקשי מקלט.

<sup>173</sup> דו"ח הוועדה הציבורית לקביעת מוסד ציבורי לעניין סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, מאי 2014.

**חוק העמותות:** כפי שיפורט להלן, קמפיין הדה-לגיטימציה לארגוני זכויות אדם התנהל בין היתר באמצעות חקיקה בכנסת. למשל, במהלך שנות כהונתו השנייה של נתניהו בוצעו שני תיקונים לחוק העמותות, תש"ם-1980, אשר באופן מוצהר כווננו כלפי ארגוני שמאל וזכויות אדם.

התהליך החל עוד קודם לכהונת נתניהו, בתיקון מס' 11 לחוק העמותות,<sup>174</sup> משנת 2008, שבו חויבה עמותה שהמחזור השנתי שלה גבוה מ-300,000 ש"ח, ושקיבלה במהלך השנה תרומות מצטברות של יותר מ-20,000 ש"ח מישויות מדיניות זרות, לדווח על כך בדוח הכספי שלה וכן לפרסם זאת באתר האינטרנט שלה.

במסגרת קמפיין הדה-לגיטימציה של ממשלת נתניהו, בשנת 2011 נחקק חוק חובת גילוי לגבי ארגון שנתמך על ידי ישות מדינית זרה,<sup>175</sup> אשר תיקן את חוק העמותות והרחיב את פיקוח המדינה על תוכן הפעילות של העמותות ואת תיוגן כגורמים שליליים ומזיקים. כך למשל, נקבעה חובה לדווח על התנאים לתרומה מהישות המדינית הזרה, לרבות ההתחייבויות שנתן הנתמך לישות המדינית הזרה בתמורה לתרומה, בעל פה או בכתב, במישרין או בעקיפין, אם יש כאלה. עוד נקבע כי אם קיבלה עמותה תרומה מישות מדינית זרה המיועדת למימון מסע פרסום מיוחד, היא תפרסם במסגרת פרסום זה גם את קבלת התרומה (יש לציין שעמותות הימין, שבדרך כלל נתמכות על ידי בעלי הון פרטיים זרים, אינן נדרשות לכך). בהסתייגויות שהגישו להצעת החוק חברי הכנסת חיים אורון, אילן גילאון וניצן הורוביץ (מרצ) וחברי הכנסת אורית זוארץ ושלמה מולה (קדימה), הם הציעו בנימה צינית שבמקום "חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה" יבוא "חוק מקארטיסטי שתכליתו לצמצם את השיח הציבורי בארץ".<sup>176</sup>

בשנת 2016 נוסף תיקון לחוק זה, אשר הרחיב פעם נוספת את חוק העמותות באמצעות הטלת חובה על עמותות הנתמכות על ידי ישויות מדיניות זרות לציין זאת בכל פרסום המיועד לציבור בשלטי חוצות, בכל פרסום בטלוויזיה, בעיתון, בעמוד הבית של אתר האינטרנט שלהן או במסע פרסום באינטרנט, בכל דוח שמוגש לציבור ובכל פנייה בכתב שמבצעת העמותה לנבחר ציבור (שר, סגן שר או חבר כנסת) או לעובד ציבור. רק בעקבות ביקורת משרד המשפטים הוסר מהצעת החוק הסעיף שחייב את נציגי העמותות לעמוד תגים מזהים בישיבות בכנסת ובמשרדי הממשלה.

בהסתייגות שהגישו עשרות חברי כנסת להצעת החוק נכתב: "מטרת חוק זה לסמן עמותות ולתייגן, ואין לחוק לא כלום עם עקרון השקיפות שכן לפי החוק הקיים יש חובת שקיפות ולמעשה מדובר ברדיפה פוליטית של ארגוני זכויות אדם, וארגוני החברה האזרחית במיוחד אלה שנאבקות למען זכויות האדם ונאבקות למען סיום הכיבוש בשטחים הכבושים, ומתעדים הפרות זכויות האדם בשטחים הכבושים ולכן החוק הזה בא לחול אך ורק על תרומות ממדינות זרות ולא מגורמים פרטיים והרשימה שהוכנה ברשם העמותות שלפיה החוק יחול עליהן מתברר ש-25 מ-27 עמותות הם ארגוני זכויות אדם ומצד אחד של המפה הפוליטית".<sup>177</sup>

<sup>174</sup> [חוק העמותות, תיקון מס' 11, התשס"ח-2008.](#)

<sup>175</sup> [חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, התשע"א-2011.](#)

<sup>176</sup> [הסתייגויות, הצעת חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, התשע"א-2011.](#)

<sup>177</sup> [הצעת חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה \(תיקון\), התשע"ו-2016.](#)

**הסתה נגד ארגונים:** לקראת ההצבעה בכנסת על הצעות החוק להגברת חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, התנהל קמפיין דה-לגיטימציה, השתלחות והסתה כלפי ארגוני השמאל וזכויות האדם, שבו נטען שהם מופעלים על ידי גורמים זרים כגיס חמישי. כך למשל, שרת המשפטים דאז איילת שקד אמרה ב-1 בנובמבר 2015: "התערבותן הבוטה של מדינות זרות בענייניה הפנימיים של מדינת ישראל באמצעות כסף היא תופעה חסרת תקדים, בעלת היקף נרחב, אשר מפרה את כל הכללים והנורמות המקובלים ביחסים שבין מדינות הדמוקרטיאות. תמיכה כספית של מדינות זרות בעמותות אשר פועלות במרחב הפנים ישראלי, חותרת תחת ריבונותה וצביונה של מדינת ישראל, ומערערת על סמכותה של הממשלה אשר נבחרה על ידי הציבור. כך למשל, ראינו כיצד דוח ועדת החקירה של האו"ם, אשר האשים את מדינת ישראל בפשעי מלחמה ובפגיעה מכוונת באזרחים במבצע 'צוק איתן' התבסס על עדויות מרכזיות של ארגונים חוץ-ממשלתיים ישראליים, כגון 'בצלם', 'שוברים שתיקה', 'עדאלה', ועוד. חוק השקיפות יהווה גדר מפני התערבויות בוטות של מדינות זרות בציבוריות הישראלית. הוא אינו פוגע בחופש הביטוי או בזכות לשוויון ותורם להגברת השקיפות. זכותו של הציבור ושל נציגיו לדעת מי בוחש בקלחת".<sup>178</sup>

## חינוך ובתי ספר

**מניעת כניסה מארגונים לבתי ספר:** אף על פי שסעיף 2(א)(2) לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, קובע בין מטרות החינוך הממלכתי גם פיתוח יחס של כבוד לזכויות האדם, לחירויות היסוד ולערכים דמוקרטיים, ואף שהוראת קבע מס' 0012 בדבר "התוכנית הלאומית ללמידה משמעותית – השיח החינוכי על נושאים השנויים במחלוקת"<sup>179</sup> מעודדת מעורבות ודיון פוליטי במערכת החינוך, בשנת 2018 נחקק תיקון מס' 17 לחוק חינוך ממלכתי.<sup>180</sup> במסגרת תיקון זה, נוסף לחוק החינוך הממלכתי סעיף 2(ב), שלפיו שר החינוך יקבע כללים לשם מניעת פעילות במוסד חינוך של אדם או של גורם חיצוני שפעילותו עומדת בסתירה חמורה ומשמעותית למטרות החינוך הממלכתי, וכן כללים לשם מניעת פעילות במוסד חינוך של גורם חיצוני הפועל באופן יזום לנקיטת הליכים משפטיים או מדיניים מחוץ לישראל, נגד חיילי צבא הגנה לישראל בשל פעולה שביצעו במסגרת תפקידם, או נגד ישראל.

מטרתה האמיתית של הצעת החוק הייתה ברורה לחברי הכנסת ולציבור: חברת הכנסת שלי יחימוביץ (המחנה הציוני) אמרה בדיון לקראת קריאה שנייה ושלישית: "אני מבינה שהחוק הזה, שיש לו הרבה מילים מפותלות, זה בעצם 'חוק שוברים שתיקה', כלומר החוק שיאסור על נציגים של שוברים שתיקה או ארגוני שמאל אחרים להופיע בבתי הספר ולדבר על עמדותיהם".<sup>181</sup> חברת הכנסת יעל כהן פארן (המחנה הציוני) אמרה: "החוק הזה צריך לרדת מסדר יומה של הוועדה ומסדר יומה של הכנסת. מרגע שצד פוליטי מחליט להחליט אילו גורמים לא יכנסו לבית הספר מתחיל המדרון החלקלק. עוד מעט תהיה החלטה ש'נשים עושות שלום' לא יוכלו להכניס לבתי הספר. אני והמחנה הציוני לא תומכים באף ארגון שמגנה את חיילי צה"ל, אבל לסתום פיות זהו מהלך אנטי דמוקרטי ומדרון חלקלק". חברת הכנסת שולי

<sup>178</sup> אדטו, ע' (2015). הצעת חוק: עמותות יחויבו להצהיר על מימון ממדינות זרות, ישראל היום, 2 בנובמבר.

<sup>179</sup> משרד החינוך (2015). התכנית הלאומית ללמידה משמעותית – השיח החינוכי על נושאים השנויים במחלוקת, מאגר חוזרי מנכ"ל, אתר משרד החינוך, 11 בדצמבר.

<sup>180</sup> חוק חינוך ממלכתי (תיקון מס' 17), התשע"ח-2018, רשומות – ספר החוקים, 24 ביולי 2018.

<sup>181</sup> הכנסת העשרים, ישיבה 358, 16 ביולי 2018, הכנסת, ישיבות המליאה.



מועלם רפאלי ניצלה את הצעת החוק כדי להשתלח בארגון 'שוברים שתיקה': "צה"ל הוא צבא העם, וכולם משרתים ביהודה ושומרון. נכון, לא כולם משרתים בחילות הקרביים, אבל אני סומכת על כל חיילי צה"ל. ואתה יודע מה ההבדל בין שוברים שתיקה ודומיהם לחיילי צה"ל? שוברים שתיקה מוציאים את דיבת חיילי צה"ל רעה, בארץ ובעולם".<sup>182</sup>

**רדיפת אנשי חינוך על שיתוף פעולה עם ארגוני שמאל:** בשנים שלפני ואחרי חקיקת תיקון מס' 17 לחוק חינוך ממלכתי, פעילים, ארגונים וחברי כנסת מהימין וכן שרים בממשלות נתניהו, חזרו וניסו למנוע

## לפני חקיקת תיקון מס' 17 לחוק חינוך ממלכתי, וגם לאחריו, פעילים, ארגונים וחברי כנסת מהימין וכן שרים בממשלות נתניהו, ניסו למנוע השתתפות של ארגוני זכויות אדם ושמאל בפעילויות ואירועים במערכת החינוך ועם משרד החינוך. לעיתים אלה לוו באיומים על מנהלים ומנהלות ובזימונם לשימועים בהליכים משמעתיים. בין היתר, בדצמבר 2016 מנהל תיכון הגימנסיה הרצליה, זאב דגני, זומן לשימוע לאחר שאישר הרצאה של ארגון "שוברים שתיקה" בפני תלמידי בית הספר.<sup>183</sup> בשנת 2017 שר החינוך דאז נפתלי בנט אסר על השתתפות נציגי משרד החינוך ביום עיון שארגנה האגודה לזכויות האזרח.<sup>184</sup> בינואר 2021 זומן לשימוע מנהל בית הספר הריאלי בחיפה לאחר שקיים כנס בעניין זכויות אדם, בהשתתפות ארגון "בצלם".<sup>185</sup> כל מקרה כזה לווה בקמפיין מסיבי של דה-לגיטימציה, השתלחות והסתה חריפה נגד השמאל, פעילי וארגוני זכויות האדם.

**רדיפת אנשי חינוך המזוהים עם השמאל:** גם מורים נרדפו בגלל התבטאויות שמאלניות. כך למשל, המורה למחשבת ישראל ופילוסופיה, אדם ורטה, פוטר מרשת אורט<sup>186</sup> במאי 2014 לאחר קמפיין הסתה פרועה שכלל גם איומים על חייו.<sup>187</sup> בינואר 2020 עיריית ראשון לציון פיטרה את המורה לאזרחות ד"ר מאיר ברוכין לאחר שתמך בפוסטים על סרבנות בפייסבוק.<sup>188</sup> בשנת 2017, התפטרה טלי מזרחי, מורה בבית ספר במיתר, לאחר 26 שנות הוראה, בעקבות מתקפות שספגה בשל עמדותיה השמאלניות, הזדהותה עם ארגוני שמאל ופועלם ותמונה שלה אוחזת דגל פלסטין.<sup>189</sup>

**קידום ממשלתי של אידיאולוגיה לאומנית בבתי ספר:** בתקופת כהונתו של גדעון סער כשר החינוך הייתה התערבות פוליטית בוטה במערכת החינוך לכיוון לאומני. דוגמה אחת היא בתחום לימודי האזרחות. השר סער הביא לפיטוריו של המפקח על תחום האזרחות ולכך שהדגש עבר מחינוך לערכים דמוקרטיים וללימוד המוסדות הדמוקרטיים, לעיסוק באופי הלאומי-יהודי של המדינה. 190 ב-21 באוקטובר 2012 הודיע

שם. 182

שטיינמן, מ' (2016). מנהל תיכון בתל אביב זומן לשימוע עקב הרצאת "שוברים שתיקה", וואלה!, 4 בדצמבר. 183

בן קימון, א' (2017). בנט ביטל אירוע של האגודה לזכויות האזרח בגלל "פעילות למען מחבלים", Ynet, 28 בנובמבר. 184

האגודה לזכויות האזרח (2021). מכתב למנהל מחוז חיפה במשרד החינוך בנושא "התנהלות פסולה בעקבות הכנס בבית הספר הריאלי", האגודה לזכויות האזרח, 29 בינואר. 185

חצרני, מ' (2014). המורה אדם ורטה פוטר מאורט: "לא אתגעגע", חדשות 12, 25 במאי. 186

חי, ש' (2014). ורטה למורים: "הביעו את דעתכם ללא פחד", Ynet, 30 בינואר. 187

ינקו, א' (2020). הופסקה העסקת מורה בתיכון בראשל"צ שפרסם פוסטים בעד סרבנות, Ynet, 17 בינואר. 188

שטיינמן, ת' (2017). "שפטו לפי תמונה ברשת וחרצו גורל", חדשות 12, 6 בספטמבר. 189

ברק, מ' (2013). לקראת שיקום מקצוע האזרחות, מולד - המרכז להתחדשות הדמוקרטיה, 18 בספטמבר. 190

לראשונה משרד החינוך (ביוזמת השר) במכתב למנהלים על מתן תגמול דיפרנציאלי לחטיבות העליונות.<sup>191</sup> בין היתר, נקבע כי בתי הספר יימדדו בשיעור גיוס לשירות צבאי או לאומי. נקבע כי במדדים לתגמול, 50% מהמשקל הכולל יהיו של המרכיב הלימודי ו-50% נוספים יהיו של המרכיב הערכי-חברתי, כאשר מתוך המרכיב הערכי-חברתי, 40% מהמשקל יהווה מדד השירות למדינה (אחוז המתגייסים לצה"ל או לשירות לאומי). כך למשל, בית הספר "אורט" קריית טבעון, משם פוטר המורה אדם ורטה, הופיע ברשימת בתי הספר הזוכים בתגמול דיפרנציאלי. בהודעתו מ-22 בינואר 2014 של מנכ"ל רשת "אורט", מר צבי פלג, בנוגע לפרשת המורה ורטה, הוא אמר כי "רשת אורט ישראל בערכיה ובנתינתה מעודדת ומאתגרת את תלמידיה לגיוס לצה"ל ואף מודדת את עשיית מנהליה באחוז הגיוס לצה"ל".<sup>192</sup>

## אמנות ותרבות

זירת דה-לגיטימציה נוספת נפתחה בתחום השתתפות פעילי שמאל וארגוני זכויות אדם בתרבות ובמרחב הציבורי. בזירה זו המאמצים להשתיק את הקולות המזוהים עם השמאל בתרבות נחלקו לשני סוגים: הראשון, דה-לגיטימציה וניסיונות להפסיק מימון של גופי תרבות ויצירות אמנות שמציעים תכנים המזוהים עם השמאל ועם התנגדות לכיבוש, למשל הסערה סביב הסרט "פוקסטרוט" בשנת 2017 שבמסגרתה אמרה שרת התרבות דאז מירי רגב: "המדינה לא תממן סרטים שמוציאים את דיבתה של הארץ שלנו. ביקורתי הנוקבת כלפי הסרט נובעת מאקורד הסיום שלו, שזכה למימון מהמדינה והציג את חיילי צה"ל כהורגים ומטייחים". הסוג השני הוא מאמץ לפגוע במוסדות תרבות ואף לסגור אותם, בעקבות שיתופי פעולה עם ארגוני שמאל וזכויות אדם. דוגמה לכך היא גלריה "ברבור" בירושלים, שאירחה בשנת 2017 הרצאה של ארגון "שוברים שתיקה", ומאז הייתה נתונה תחת מתקפות חריפות וסכנת סגירה.<sup>193</sup>

**חוק הנאמנות בתרבות:** במהלך 2018 קידמה הממשלה בהובלת שרת התרבות מירי רגב את החקיקה של תיקון מספר 2 לחוק התרבות והאמנות, התשס"ג-2002 (הידוע גם בשם "חוק הנאמנות בתרבות"), אשר נועד לאפשר שלילת תקציבים ממוסדות תרבות המעלים יצירות אמנות הנוגדות את "הערכים של מדינת ישראל", כפי שהוגדרו בחוק הנכבה.<sup>194</sup> זאת בהמשך למדיניות "נאמנות בתרבות" שהשרה רגב ניסתה ליישם בפועל במשרדה.<sup>195</sup> קידום חקיקה זו נבלם לאחר שעבר קריאה ראשונה, בעקבות פיזור הכנסת ה-20. בהסתייגות שהגישו עשרות חברי כנסת משלל מפלגות נכתב כי "מטרתו של חוק זה היא לעגן את סמכותו של שר התרבות והספורט להחליט מהי תרבות ראויה ואינה ראויה, ולנצל את כוחו כמי שידו על ברז המימון כדי להפוך לקומיסר העל של התרבות הישראלית".<sup>196</sup> על רקע הליכי החקיקה, מפלגת הליכוד ושרים בממשלת נתניהו ניהלו קמפיין הסתה נגד גורמים "חתרניים" בתרבות. אמנים ישראלים רבים הגדירו את הצעת החוק כמתאימה למשטרים פשיסטיים. המשורר מאיר ויזלטיר אמר: "אני בעד החוק החדש. צריך לתת לאנשים שיש להם יחס פשיסטי לאמנות לממש את עצמם ולמצות את עצמם כדי

<sup>191</sup> נשר, ט' (2012). [תוכנית השר סער לתקצוב בתי ספר לפי שיעור המתגייסים יוצאת לדרך](#), הארץ, 14 נובמבר.

<sup>192</sup> הסדנא, מרחב חינוכי לדמוקרטיה לזכויות אדם (2014). [שיעור באזרחות](#), האגודה לזכויות האזרח, 23 בינואר.

<sup>193</sup> חסון, נ' ושטרן, מ' (2017). [על רקע אירוע "שוברים שתיקה", הורתה עיריית ירושלים לסגור את גלריית ברבור](#), הארץ, 8 בפברואר.

<sup>194</sup> [הצעת חוק התרבות והאמנות \(תיקון מס' 2\)](#), התשע"ט-2018.

<sup>195</sup> שנער, א' (2018). [מירי רגב בסך הכל רוצה שתצביעו נכון](#), הארץ, 28 באוקטובר.

<sup>196</sup> [הצעת חוק התרבות והאמנות \(תיקון מס' 2\)](#), התשע"ט-2018.

שבסוף כל האחרים יבינו לאן מוליכים אותם. זה חוק טבעי כחלק מהחשיבה של מירי רגב, היא הכריזה על עצמה כשונאת תרבות, כפו עליה את התפקיד הזה וככה היא מתנקמת בנו".<sup>197</sup>

אף שחוק נאמנות בתרבות נבלם, השיח הציבורי העכור והרדיפה הפוליטית הובילו לצנזורה. כך למשל, במאי 2017 נפסלה מהתחרות בפסטיבל עכו מטעמים פוליטיים ההצגה של עינת וייצמן "אסירי הכיבוש".<sup>198</sup> מנהלו האמנותי של הפסטיבל, אבי גיבסון בר-אל, אמר שמהלך הפסילה הוא "תקדים מסוכן" והתפטר, ואחר כך החלה מחאה של מאות אמנים, שחקנים ובמאים לא להשתתף בפסטיבל.<sup>199</sup> שרת התרבות רגב גיבתה את עמדתם של ועדת ההיגוי של פסטיבל עכו ושל ראש העיר שמעון לנקרי ואמרה "לנקרי הוא ראש העיר של עכו, לא של רמאללה".<sup>200</sup>

**חוק הנכבה:** כאמור, בשנת 2011 תוקן חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, תיקון מס' 40 המכונה "חוק הנכבה". בעוד לכאורה "חוק הנכבה" נועד להגביל את חופש הביטוי של המיעוט הערבי ונציגיו, בפועל הוא הוביל לאינספור פניות מצד פעילי וארגוני ימין, וכן מצד חברי כנסת ושרי ממשלה לראשי רשויות מקומיות ומוסדות תרבות, למנוע אירועים או השתתפות באירועים של פעילי שמאל וארגוני זכויות אדם. מי שהובילה את הפניות לשר האוצר הייתה שרת התרבות לשעבר, מירי רגב. ב-14 במאי 2017 המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, דינה זילבר, כתבה במענה לתלונת האגודה לזכויות האזרח נגד השרה רגב: "מדובר בהצטברות מדאיגה של מקרים המעבירים מסר בעייתי כי פעילותם של מוסדות התרבות והיוצרים נבחנת כל העת תחת עינה הפקוחה של המדינה, כי הם נתונים לפיקוח וניטור מתמידים מטעם השלטון, בחינה היורדת לשורשו של חופש הביטוי. מסר זה מתעצם ביתר שאת נוכח תכיפותן של פניות אלו".<sup>201</sup>

אמנם משרד האוצר דחה את הרוב המוחלט של הפניות שהגיעו אליו בדרישה שיאכוף את חוק הנכבה, אך ההצפה של הפניות גרמה לדה-לגיטימציה ולאפקט מצנן.<sup>202</sup> בכל פעם מחדש, הארגונים והפעילים היו צריכים להגיב לפניות ולהסביר מדוע הם אינם מכירים את חוק הנכבה. רשויות ציבוריות ומוסדות תרבות החלו להתערב יותר בתוכן האירועים ולהערים קשיים על עצם התרחשותם. כמו כן, לעיתים אירועים בוטלו עקב התמשכות הבדיקות של הפניות על ידי היועצים המשפטיים ברשויות הציבוריות ומוסדות התרבות, וכן על ידי הגורמים מטעם היועץ המשפטי לממשלה. לעיתים הפניות האלה עוררו סערות ציבוריות והסטה פרועה לאלימות ברשת האינטרנט, שהרתיעו אנשים מלהגיע לאירועים בהשתתפות פעילי שמאל וארגוני זכויות אדם, מחשש לביטחונם האישי.

בנוסף, ייתכן שחוק הנאמנות בתרבות שנבלם וחוק הנכבה שחוקק, גרמו לצנזורה עצמית. אין זה מן הנמנע, שעל רקע הסערות הציבוריות וקמפיין הדה-לגיטימציה, היו אמנים שהעדיפו להימנע מראש מלהגיש יצירות החורגות מהקו של הממשלה למוסדות תרבות ולאירועים במימון מדינתי.

<sup>197</sup> כהן, מ' (2016). אמנים נגד השרה רגב: "הצעה פאשיסטית", ישראל היום, 26 בינואר.

<sup>198</sup> אשכנזי, י' (2017). פסטיבל עכו פסל הצגה פוליטית בשל "הרצון לגנון ולהתחשב בתושבי העיר", הארץ, 24 במאי.

<sup>199</sup> אשכנזי, י' (2017). מתרחבת המחאה: גם המחזאים ובמאי הקולנוע והטלוויזיה נגד השתתפות בפסטיבל עכו, הארץ, 13 ביוני.

<sup>200</sup> אשכנזי, י' (2017). רגב מגבה פסילת ההצגה על הכיבוש בעכו: "לנקרי הוא לא ראש העיר של רמאללה", הארץ, 5 ביוני.

<sup>201</sup> זילבר, ד' (2017). תשובה למכתב האגודה לזכויות האזרח בנושא פניות שרת התרבות לרשויות מקומיות בנוגע לאירועי תרבות, האגודה לזכויות האזרח, 11 במאי.

<sup>202</sup> אנדרמן, נ' (2020). שי גליק: "כשאני סותם את הפה של דארין טאטור, זה בעיניי מאבק לזכויות אדם", הארץ, 8 בינואר.

## קמפיין מסיבי וכולל נגד הרעיון של חרם, מבפנים ומבחוץ

**חוק החרם:** בשנת 2011 נחקק החוק למניעת פגיעה בישראל באמצעות חרם.<sup>203</sup> החוק קבע שפרסום ביוזעין של קריאה פומבית להטלת חרם כלכלי, תרבותי או אקדמי על אדם או גורם אחר, רק מחמת זיקתו לישראל, מוסד ממוסדותיה או אזור הנמצא בשליטתה, שיש בה כדי לפגוע בו פגיעה כלכלית, תרבותית או אקדמית – מהווה עוולה אזרחית (המאפשרת הגשת תביעה נזיקית). כמו כן, החוק הסמיך את שר האוצר להטיל הגבלות על השתתפות במכרז או למנוע הטבות ממי שקורא לחרם. ההגדרה מהו "חרם" בחוק היא עמומה ורחבה ביותר. בג"ץ אישר את חוקתיות חוק החרם, אך ביטל את הוראת סעיף 2(ג) שאפשרה פסיקת פיצויים ללא הוכחת נזק.<sup>204</sup> השופט יורם דנציגר, בדעת מיעוט, היה סבור שלנוכח מעמדו של חופש הביטוי הפוליטי, ומאחר שמעמד השטחים בגדה המערבית הוא אחד הנושאים הכי שנויים במחלוקת הציבורית בישראל, יש להעניק פרשנות מצמצמת למונח "חרם", כך שיכלול רק חרם כולל על מדינת ישראל, ולא קריאות לחרם על ההתנחלויות בלבד. בהסתייגויות שהגישו חברי כנסת ממרצ צוין שמדובר בחוק שכל מטרתו למנוע חרם על מוצרי התנחלויות על ידי המתנגדים לכיבוש ולנורמליזציה של ההתנחלויות, ובהסתייגות חברי הכנסת יוחנן פלסנר ושלמה מולה (קדימה) צוין שהחוק יביא להעמקת בידודה המדיני של ישראל ולהאצת תהליך הדה-לגיטימציה העולמי.<sup>205</sup>

**בפועל, חוק החרם משמש כדי להלך אימים על אזרחים, פעילי שמאל וארגונים לזכויות אדם שמתנגדים לסיפוח הגדה המערבית והרחבת מפעל ההתנחלויות, ולהשתיק את הביקורת שלהם כתמיכה בלתי חוקית בחרם. זאת אף שהחוק אינו מגדיר תמיכה בחרם כעבירה פלילית**

בפועל, חוק החרם משמש כדי להלך אימים על אזרחים, פעילי שמאל וארגונים לזכויות אדם שמתנגדים לסיפוח הגדה המערבית והרחבת מפעל ההתנחלויות, ולהשתיק את הביקורת שלהם בטענה שמדובר בתמיכה בלתי חוקית בחרם. זאת אף שהחוק אינו מגדיר תמיכה בחרם כעבירה פלילית. על רקע חוק החרם התרחשו שורה של מקרים שגרמו מבוכה בינלאומית לישראל. למשל, השחקנית האמריקאית-ישראלית וזוכת פרס האוסקר, נטלי פורטמן, הודיעה כי היא

אינה מעוניינת להשתתף בטקס שיערך בישראל כדי להעניק לה את פרס "בראשית". שרת התרבות, מירי רגב, הודיעה מיד כי פורטמן תומכת ב-BDS, וחבר הכנסת אורן חזן קרא לבטל את האזרחות הישראלית שלה. השר לנושאים אסטרטגיים, גלעד ארדן, שלח לפורטמן מכתב שבו הוא טען שהיא תומכת ב-BDS, הזמין אותה לסיור לאורך הגדר של רצועת עזה, והציע לה להתנגד לרוע ולא להצטרף אליו כאנאקין סקיינקר ב"מלחמת הכוכבים" (סרט שבו שיחקה לפני שנים).<sup>206</sup>

מי שהוביל את אכיפת חוק החרם היה המשרד לנושאים אסטרטגיים, אשר במקור הוקם ב-2006 עבור מפלגת ישראל ביתנו ומונה להיות המשרד האחראי על "הובלת המערכה נגד תופעות הדה-לגיטימציה והחרמות נגד ישראל". במסגרת זו אסף המשרד מידע על הפעילות של יחידים וארגונים המבקרים

<sup>203</sup> [חוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם](#), התשע"א-2011.

<sup>204</sup> [ההחלטה בעתירות לביטול חוק החרם](#) (15.04.2015).

<sup>205</sup> [חוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם](#), התשע"א-2011.

<sup>206</sup> צזנה, ש' (2018). [ארדן לפורטמן: "אל תיתני לצד האפל לנצח"](#), ישראל היום, 20 באפריל.

את מדיניות ישראל, ופועלים הן בארץ והן בעולם. אנשי המשרד עקבו אחר התבטאויות ופרסומים ברשתות החברתיות, וסימנו אנשים החשודים בעיניהם כפועלים למען החרמת ישראל ונגד מדיניותה. המשרד חזר והשווה בין פעילי חרם לבין פעילי טרור המהווים סכנה קיומית וביטחונית לישראל. כך למשל, לפי פרוטוקול מ-7 באוגוסט 2016 של ישיבת "הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור" בכנסת, מנכ"לית המשרד דאז, תא"ל (מיל') סימה ואקנין-גיל, הציגה את מאבקה באזרחים בחו"ל המבקרים את ישראל כמערכה צבאית, והשוותה את עבודתה במשרד האזרחי לפעילותה בתפקידיה בצבא "על סוגיות צבאיות כמו חיזבאללה או כספי טרור או סוריה או כל מדינה אחרת שניהלתי מערכה מולה כקמ"ן"<sup>207</sup>; כמו כן, ואקנין-גיל העידה שהיא משתמשת בעבודתה בלוגיקה של חיל האוויר, הכוללת איסוף מודיעין, הסברה והתקפה.<sup>208</sup>

**חוק הכניסה לישראל:** בהמשך לחקיקת החוק למניעת פגיעה בישראל באמצעות חרם, תוקן במרס 2017 חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, כדי להגביל כניסה לישראל של מי שתומכים בחרם. נוסף לו סעיף 2(ד) הקובע כי "לא יינתנו אשרה ורישיון ישיבה מכל סוג שהוא, לאדם שאינו אזרח ישראלי או בעל רישיון לישיבת קבע במדינת ישראל, אם הוא, הארגון או הגוף שהוא פועל בעבורם, פרסם ביוזעין קריאה פומבית להטלת חרם על מדינת ישראל, כהגדרתו בחוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011, או התחייב להשתתף בחרם כאמור". ב-14 ביוני 2017 פורסם נוהל מס' 6.4.0010 בדבר "הטיפול בעוברים במעברי הגבול הבינלאומיים של ישראל", אשר קבע ברשימת האינדיקציות שבגינן ניתן לשלול כניסתו של אדם גם "פעילות BDS". בהמשך, ב-24 ביולי 2017, פורסמו באתר האינטרנט של רשות האוכלוסין "תבחינים למניעת כניסה לישראל של פעילי חרם".<sup>209</sup> בדומה להוראות חוק החרם, גם רשימת ה"תבחינים" נוסחה באופן כללי ועמום.

לארה אל-קאסם הייתה סטודנטית אמריקאית שביקשה ללמוד באוניברסיטה העברית לאחר שבמהלך לימודיה בפלורידה הייתה פעילה בארגון "סטודנטים למען צדק בפלסטין" וניהלה קמפיין בעניין חומס "צבר". כאשר היא נחתה בישראל, נציגי משרד הפנים והמשרד לנושאים אסטרטגיים חקרו אותה והחליטו למנוע את כניסתה למדינה. בעת שאל-קאסם הוחזקה במתקן המעצר בשדה התעופה, היא הגישה ערעורים על החלטת הסירוב, עד שבית המשפט העליון ביטל אותה ואפשר לה ללמוד באוניברסיטה העברית.<sup>210</sup>

בחודש חודש יולי 2017 ישראל העבירה "רשימות שחורות" של פעילי חרם לחברות תעופה זרות ומנעה מחמישה פעילים ופעילות בארגון Jewish Voice for Peace מלעלות לטיסה מושינגטון, ארצות הברית לישראל.<sup>211</sup> באוגוסט 2019, ראש הממשלה נתניהו החליט למנוע כניסה לישראל של חברות הקונגרס האמריקאיות רשידה טליב ואילהאן עומאר.<sup>212</sup> ב-5 בנובמבר 2019 בית המשפט העליון אישר את גירושן

<sup>207</sup> כנסת ישראל (2016). [פרוטוקול מס' 54 מישיבת הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, אתר הכנסת](#), 7 באוגוסט.

<sup>208</sup> בלאו, א' (2017). [הקומנדו של המשרד לנושאים אסטרטגיים: כך פועלת ישראל נגד פעילי החרם, הארץ](#), 26 במרס.

<sup>209</sup> מדינת ישראל (2017). [תבחינים למניעת כניסה לישראל של פעילי חרם, אתר רשות ההגירה והאוכלוסין](#), 24 ביולי.

<sup>210</sup> בר"מ 7216/18, [לארה אל-קאסם נ' משרד הפנים – רשות האוכלוסין וההגירה \(פורסם בנבו\)](#), 17.10.2018.

<sup>211</sup> תיבון, א' וליאור, א' (2017). [פעילי BDS לא הורשו לעלות על טיסה לתל אביב; לופטהנזה: זו הוראה של ישראל, הארץ](#), 26 ביולי.

<sup>212</sup> תיבון, א' ולנדאו, נ' (2019). [נתניהו חזר בו בלחץ טראמפ, ואסר על חברות קונגרס דמוקרטיות להיכנס לישראל, הארץ](#), 15 באוגוסט.

של עומר שאקיר, מנהל ישראל-פלסטין בארגון Human Rights Watch, אחד מארגוני זכויות האדם החשובים והמוערכים בעולם.<sup>213</sup>

**האקדמיה:** חוק החרם ומניעת הכניסה לישראל של תומכי חרם על בסיס הגדרות עמומות וכלליות ביותר גם הובילו להטרדה קבועה של מי שמתנגדים לנורמליזציה של הכיבוש וההתנחלויות, וכן לבחינה תמידית של נאמנותם למדינה. כך למשל, במרס 2021 ועדת פרס ישראל החליטה להעניק לפרופ' עודד גולדרייך את הפרס בתחום חקר המתמטיקה ומדעי המחשב על פועלו בנושא סיבוכיות חישובית. שר החינוך יואב גלנט סירב לאשר את החלטת ועדת הפרס ופנה אליה בדרישה שתבחן מחדש את החלטתה. זאת לאחר שארגוני ימין פנו אליו בטענה שפרופ' גולדרייך היה חתום על פנייה לפרלמנט הגרמני לבטל את ההכרה בתנועת ה-BDS כתנועה אנטישמית, לצד חתימה על עצומה הקוראת להחרים את אוניברסיטת אריאל. ועדת הפרס עתרה לבג"ץ והדבר הוביל לחקירה פוליטית של דעותיו ופעילותו של פרופ' גולדרייך. בג"ץ ביטל את ההחלטה של השר גלנט והורה לשרת החינוך החדשה יפעת שאשא ביטון לשקול מחדש את הענקת הפרס.<sup>214</sup> שרת החינוך החליטה לתמוך בהחלטתו של קודמה בתפקיד והעניין חזר להכרעת בג"ץ.<sup>215</sup> אך המסר המצנן כבר עבר לציבור: בהערכה המקצועית של אדם או איש אקדמיה נמדדות גם דעותיו והתבטאויותיו הפוליטיות. ככל שאלה "לא נכונות" או ביקורתיות כלפי השלטון, הדבר עלול להשפיע על עתידו המקצועי.

פרשת גולדרייך הפנתה זרקור אל המחלוקת שנוצרה בעקבות ההחלטה להכיר במכללת אריאל כאוניברסיטה, שהתרחשה בעקבות הציפייה של הממשלה ומשרד החינוך מחוקרים ומרצים הפועלים במוסדות אקדמיים שנמצאים בתוך גבולותיה של ישראל לשתף עימה פעולה, דבר שהוביל לשרשרת של התנגשויות. כך למשל, במרס 2016 נשיא האגודה הסוציולוגית הישראלית הודיע על כוונתו להחרים את אוניברסיטת אריאל בשל מיקומה מחוץ לגבולות הקו הירוק.<sup>216</sup> "יש לנו כוונה לא לשתף פעולה עם המוסד הקרוי אריאל. הגיע הזמן להניף דגל שחור על השטחים הכבושים. אנשים שם חיים ללא זכויות, והאגודה לא יכולה לטמון את הראש בחול, זה לא יהיה מוסרי מצדה". בתגובה, שר החינוך דאז, נפתלי בנט, אמר "אבסורד כי הלוחמים למען החופש האקדמי לוקחים לידיהם את הזכות להבחין בין מוסד למוסד. משלמי המסים בישראל מממנים בעשרה מיליארד שקלים בשנה את ההשכלה הגבוהה, ואין לנו כוונה לאפשר חרמות".

חוק החרם הקשה על חברי כנסת מהשמאל הציוני להביע עמדה שמתנגדת לכיבוש או כזו המבדילה בין הזכאות של המתנחלים להטבות ושירותים שונים, ובפרט מתנחלים המתגוררים במאחזים בלתי מורשים, לעומת אזרחים ישראלים המתגוררים בתוך גבולותיה המוכרים של ישראל. כאשר חברי כנסת ביקרו את מדיניות התקצוב העודף של המתנחלים וההתנחלויות ואת מדיניות האכיפה של הממשלה בנוגע לחוק החרם ולמגבלות הכניסה לישראל של מי שזוהו כתומכים בחרם – הם הואשמו כי הם בעצמם מעודדים חרם על ישראל ואזרחיה.

<sup>213</sup> Human Rights Watch (2019). ישראל: בית המשפט העליון מאשר את גירושו של נציג ארגון Human Rights Watch; גירושו של עומר שאקיר יעביר מסר מצנן, Human Rights Watch, 5 בנובמבר.

<sup>214</sup> קשתי, א' (2021). בג"ץ ביטל את החלטת גלנט למנוע מפרופ' עודד גולדרייך את פרס ישראל, הארץ, 12 באוגוסט.

<sup>215</sup> גורודיסקי, ס' (2021). שופטי פרס ישראל עתרו לבג"ץ נגד שרת החינוך: "מניעת הפרס מגולדרייך לא סבירה", וואלה!, 24 בנובמבר.

<sup>216</sup> שטיינמץ, מ' (2016). נשיא האגודה הסוציולוגית קורא להחרים את אריאל: "הכיבוש לא לגיטימי", וואלה!, 14 במרס.

## תרומתם של ארגוני ימין לניסיונות ההשתקה הממשלתיים נגד השמאל

המהלכים החקיקתיים והקמפיין הרשמי שנוהל על ידי שרים וחברי כנסת בקואליציה בראשות נתניהו לוו גם בקמפיין רדיפה פוליטית שהובל על ידי ארגוני ימין. אלו פעלו באופן עצמאי לכאורה, אך מעולם לא זכו לגינוי של ממש על ידי נתניהו ואף לא ממפלגות הליכוד והבית היהודי, ובכירים במפלגות אלה (כמו שר החינוך דאז מטעם הליכוד, גדעון סער) שיתפו עימם פעולה באופנים שונים.

דוגמה בולטת לכך היא עמותת NGO Monitor. לפי אתר האינטרנט של ארגון NGO Monitor, מדובר ב"מכון מחקר המספק מידע וניתוח, מקדם אחריותיות, ותומך בדיון מעמיק על הדוחות והפעילות של ארגונים לא-ממשלתיים הטוענים שהם מקדמים זכויות אדם ואג'נדה הומוניטרית".<sup>217</sup> אך במציאות, תחת כסות של מכון מחקר, הארגון מקדם רדיפה פוליטית כלפי ארגוני זכויות אדם והפעילים והפעילות בהם.

**המהלכים החקיקתיים והקמפיין הרשמי שנוהל על ידי שרים וחברי כנסת בקואליציה בראשות נתניהו לוו גם בקמפיין רדיפה פוליטית שהובל על ידי ארגוני ימין. אלו פעלו באופן עצמאי לכאורה, אך מעולם לא זכו לגינוי של ממש על ידי נתניהו ואף לא ממפלגות הליכוד והבית היהודי**

לפי פרסום מדצמבר 2010, סגן שר החוץ דני אילון טען במסיבת עיתונאים משותפת עם נציגי ארגון NGO Monitor, בערב יום זכויות האדם הבינלאומי, כדלקמן: "ארגוני זכויות האדם הפכו לכלי שרת בידי הרשות הפלסטינית למלחמה מדינית נגד ישראל... המנסה באמצעות הארגונים הללו לקעקע את הזכות להגנה עצמית של דמוקרטיה. מדינות הממנות את הארגונים הללו אחראיות לחיזוק הטרור ולחיזוק תקוותם הכוזבת של הפלסטינים להקים מדינה שלא בדרך משא ומתן".<sup>218</sup>

NGO Monitor אף פרסם באתר האינטרנט שלו כיצד מחקריו שימשו בכירים במשרד החוץ נגד ארגוני זכויות האדם. כך למשל, ב-21 ביולי 2015 פרסם שם: "סגנית שר החוץ ציפי חוטובלי פתחה במהלך דיפלומטי למאבק במימון של מדינות זרות בארגוני שמאל קיצוני החותרים תחת אושיות קיומה של ישראל. בשבועיים האחרונים קיימה חוטובלי שורת פגישות עם שגרירים אירופים המכהנים בישראל ועם שרי חוץ מהיבשת. בפגישות הציגה חוטובלי ציפייה ישראלית לצמצום ואף לביטול התמיכה הכלכלית של האיחוד האירופי עצמו ושל המדינות החברות בו, באותם ארגונים לא ממשלתיים אשר לטענתה פועלים לחיסול אופייה של ישראל כמדינה יהודית. חוטובלי הציגה בפגישות נתונים על היקפי המימון שמעניקה כל מדינה לארגונים שפעילותם חורגת מתחום זכויות האדם להסתה נגד ישראל ונגד יהודים. הנתונים נאספו במחקרים של מכון NGO מוניטור, העוקב אחר מקורות המימון של העמותות ונתמכים במידע שנאגר במשך השנים במשרד החוץ".<sup>219</sup>

<sup>217</sup> NGO Monitor. [אודות](#), אתר NGO Monitor.

<sup>218</sup> דני אילון (2010). [הודעה לעיתונות: סגן שר החוץ, דני אילון: "יום זכויות האדם הבינלאומי הפך ליום זכויות הטרור"](#), עמוד הפייסבוק של דני אילון, 9 בדצמבר.

<sup>219</sup> כהנא, א' (2015). [המבצע של חוטובלי: סוף למימון האנטי-ישראלי](#), NRG, 21 ביולי.

בנוסף, בשנת 2017 משרד החוץ השתתף בפעילות לובי יחד עם NGO Monitor לפחות בשתי הזדמנויות: בחודש מאי שגרירות ישראל באירלנד השתתפה בפגישה של מנכ"ל מכון NGO מוניטור עם נציגי ארגון הומניטרי אירי; ובחודש יוני השתתפה שגרירות ישראל בברן בפגישת לובי עם איש דסק אירופה של הארגון, שון סאקס.<sup>220</sup>

על בסיס טענות הדומות לאלה של ארגון NGO Monitor, שרת המשפטים שקד ומשרד המשפטים הובילו את החקיקה הנ"ל להטלת חובת שקיפות מוגברת על ארגוני זכויות האדם בישראל – חקיקה שרבים בציבור הישראלי ובקהילה הבינלאומית ראו בה חלק בלתי נפרד מהידרדרות הדמוקרטיה הישראלית, ומרכיב מרכזי במסע הרדיפה והדה-לגיטימציה נגד פעילות ופעילי שמאל וארגוני זכויות האדם.

לפי הדוחות השנתיים של ארגון NGO Monitor לשנת 2015 ולשנת 2016, הארגון עבד באופן הדוק עם משרדי החוץ והמשפטים, ובאופן ספציפי עם שרת המשפטים שקד.<sup>221</sup> בדוחות צוין שעובדי משרדים אלה פונים אל הארגון לצורך קבלת מידע, והמידע שהארגון מסר להם תורם לעיצוב מדיניותם. בתגובה לכתבה מ-2 ביולי 2017 בעניין הקשרים של משרד החוץ עם ארגון NGO Monitor, דובר המשרד עמנואל נחשון אמר: We work closely together with them. There is a level of coordination and we share information.<sup>222</sup>

דוגמה בולטת נוספת לארגון של הימין שלכאורה פעל עצמאית, אך בפועל היו לו שיתופי פעולה רבים עם מפלגת הליכוד ובכירים בממשלת נתניהו, היא עמותת "אם תרצו". חלק מהמסרים של "אם תרצו" תאמו למסרים של הליכוד ומפלגות הימין, העמותה קיימה פעילויות משותפות עם מפלגות פוליטיות מהימין וקידמה יוזמות חקיקה של מפלגות אלה. כמו כן, "אם תרצו" נהגה לפרסם פרסומים שמשתלחים בפוליטיקאים ממפלגות השמאל.

בין היתר, לקראת הבחירות באפריל 2019 העמותה הגישה עתירה יחד עם מפלגת הליכוד כדי למנוע הסעה לקלפיות של אזרחים ואזרחיות מהכפרים הבדואים הלא מוכרים.<sup>223</sup> "אם תרצו" גם ניהלה קמפיין הסתה ודה-לגיטימציה נגד מבקשי מקלט ועובדים זרים בישראל, שתאם למסרים של מפלגות הליכוד והבית היהודי.<sup>224</sup> יחד עם הליכוד והבית היהודי היא ארגנה הפגנה למען "הרחקת המסתננים" (מבקשי המקלט). ב-14 באוקטובר 2015 הוקמה בכנסת השדולה למען עידוד וקידום גיוס מיעוטים לצה"ל ולשירות לאומי, ביוזמת "אם תרצו" וחבר הכנסת מיקי זוהר (הליכוד).<sup>225</sup> בכנס העשור ל"אם תרצו" שנערך ב-4 בספטמבר 2017 האורח המרכזי היה יו"ר הכנסת לשעבר יולי אדלשטיין (הליכוד).<sup>226</sup>

---

Emmanuel Nahshon (2017). [Tweet](#), June 11 (10:40); Emmanuel Nahshon (2017). [Tweet](#), June 11 (16:33);  
Emmanuel Nahshon (2017). [Tweet](#), June 11 (16:39)  
NGO Monitor (2015). [Annual Report 2015, NGO Monitor](#); NGO Monitor (2016). [Annual Report 2016, NGO Monitor](#)  
Burns, J. (2017). [Palestinian rights groups accuse Israel of 'smear campaign'](#), *Middle East Eye*, 3 July  
אם תרצו. (2019). [עתירה לוועדת הבחירות נגד פעילות ארגון "זדים" הנתמך על ידי הקרן לישראל חדשה, אם תרצו,](#)  
4 באפריל.  
אם תרצו (2018). [המחנה הלאומי בעד הרחקת מסתננים, עמוד הפייסבוק של אם תרצו](#), 23 בפברואר; אם תרצו  
(2017). [ישראלים בדרום תל אביב? כן, מסתננים בדרום תל אביב? לא, עמוד הפייסבוק של אם תרצו](#), 28 באוגוסט.  
אם תרצו (2015). [השקת השדולה למען עידוד וקידום גיוס מיעוטים לצה"ל ולשירות לאומי ביוזמת תנועת "אם תרצו"](#)  
[וחברי הכנסת מיקי זוהר \(הליכוד\) ומירב בן ארי \(כולנו\), אתר אם תרצו.](#)  
אם תרצו (2017). [תוכנית כנס העשור, אתר אם תרצו.](#)



כמו כן, בשנתיים האחרונות "אם תרצו" השתתפה בקמפיין "ההפיכה השלטונית" של נתניהו נגד רשויות אכיפת החוק. בנובמבר 2019 פרסם עיתון "הארץ" כי מפלגת הליכוד מארגנת בשיתוף פעולה עם "אם תרצו" הפגנה מול ביתו של היועץ המשפטי לממשלה, במטרה להשפיע על דעת הקהל ולמנוע קריאה לנתניהו לצאת לנבצרות עם הגשת כתב האישום נגדו.<sup>227</sup>

ואכן, "אם תרצו" הייתה בין המארגנות של הפגנה ב-26 בנובמבר 2019 נגד העיתונות החופשית, מערכת המשפט, המשטרה, היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה ופרקליטות המדינה, על רקע ההחלטה להגיש כתב אישום נגד נתניהו, בטענה כי הם מבצעים "הפיכה שלטונית". "אם תרצו" הציבה שלט חוצות ענק בלב העיר תל אביב נגד פרקליט המדינה לשעבר, עו"ד שי ניצן, וקראה להקים ועדת בדיקה לחקירות נתניהו.<sup>228</sup> "אם תרצו" גם הייתה בין המארגנות של הפגנה נוספת ב-20 בדצמבר 2019, גם היא על רקע ההחלטה להגיש כתב אישום נגד נתניהו, תחת הכותרת "עוצרים את ההפיכה השיפוטית".<sup>229</sup> ב-1 באוגוסט 2020, מוצאי שבת, "אם תרצו" ארגנו הפגנה ליד ביתה של נשיאת בית המשפט העליון, השופטת אסתר חיות, בשעה 22:30, עקב החלטת השופט דוד מינץ לדחות "בקשה בהולה" לצו ביניים (בג"ץ 5078/20) שיאסור על קיום המחאה ליד מעון ראש הממשלה ברחוב בלפור בירושלים אחרי השעה 23:00. לפי אתר החדשות Ynet, כך אמר בהפגנה יו"ר "אם תרצו", מתן פלג: "שופטי בג"ץ פועלים באופן גלוי כגוף פוליטי המבקש לעצב את מדיניות ישראל במקום נבחר הציבור שלה. גישתם של השופטים היא שחוקי ישראל, לרבות חוקי יסוד, הם חומר בידי היוצר ולא מסגרת שעליהם לכבד, לשמר ולפסוק על פיהם. מצב זה מעמיד את הדמוקרטיה הישראלית בסכנה ממשית. די לדיקטטורה של בג"ץ. אם תושבי רחביה לא יישנו – כך יהיה גם לתושבי צהלה. רוצים לישון בשקט? תדאגו שכבוד הנשיאה תתפטר לאלתר מתפקידה".<sup>230</sup>

חרף מטרותיה המוצהרות של "אם תרצו" כפי שנרשמו אצל רשם העמותות, בפועל בזמן כהונת נתניהו כראש ממשלה העמותה עסקה בעיקר בפעילות פוליטית, בהשתקה וברדיפה פוליטית של מי שהיא מזהה כאנשי שמאל וכפעילי זכויות אדם, בשלילת ההגנה על זכויות האדם והאזרח של האוכלוסייה הלא-יהודית בישראל ובשטחים, ובהחלשת מוסדות הדמוקרטיה הישראלית, כגון בית המשפט העליון.

## "אם תרצו" ניהלה קמפיין הסתה ודה-לגיטימציה נגד פעילי שמאל וארגוני זכויות אדם, כינתה אותם "שתולים" והגדירה אותם כתומכי טרור

בנוסף, "אם תרצו" לקחה חלק פעיל בצמצום שיח ההתנגדות לכיבוש ובהשתקת סוכניו השונים. סקירה קצרה של שמות הקמפיינים השונים שנוהלו בידי הארגון תוכל לרמוז על דמיון ואולי גם על תיאום בינו לבין קמפיינים של גורמים רשמיים בממשלות שפעלו תחת נתניהו: "הכר את השופט",<sup>231</sup> "הכר את המרצה",<sup>232</sup> "קמפיין השתולים"<sup>233</sup> ו"הכר את העוכר",<sup>234</sup> "שתולים בתרבות"<sup>235</sup> ועוד.

<sup>227</sup> לוינסון, ח' (2019). [בליכוד נערכים להגשת כתב אישום נגד נתניהו כבר ביום שלישי הקרוב](#), הארץ, 15 בנובמבר.

<sup>228</sup> שלזינגר, א' (2019). [שלט חוצות בלב ת"א: בחירות נוספות, בגלל העריצות המשפטית](#), בחדרי חרדים, 12 בדצמבר.

<sup>229</sup> בלומנטל, א' ואזולאי מ' (2019). [ארגוני הימין הפגינו נגד מערכת המשפט: רק העם יחליט](#), Ynet, 30 בדצמבר.

<sup>230</sup> בלומנטל, א' (2020). [מחאה מול בית השופטת חיות: די לדיקטטורה של בג"ץ](#), Ynet, 2 באוגוסט.

<sup>231</sup> דולב, ד' (2020). [אם תרצו פרסם קמפיין "שתולים" נגד מערכת המשפט: "בג"ץ מגן על מחבלים"](#), וואלה!, 20 בדצמבר.

<sup>232</sup> אם תרצו. [קמפיין "הכר את המרצה"](#), אתר אם תרצו.

<sup>233</sup> אם תרצו. [קמפיין "העם נגד השתולים"](#), אתר אם תרצו.

<sup>234</sup> אם תרצו. [הכר את העוכר: מגרשים את השתולים שמציקים לחיילים בעינות קדם](#), YouTube.

<sup>235</sup> גלובס (2016). [קמפיין "אם תרצו": "שתולים בתרבות" – האמנים בארגוני השמאל, גלובס, 28 בינואר](#).

במסגרת זו, "אם תרצו" ניהלה קמפיין הסתה ודה-לגיטימציה נגד פעילי שמאל וארגוני זכויות אדם בישראל וקמפיין אישי נגד העובדים והפעילים בארגונים, כינתה אותם "שתולים" והגדירה אותם כתומכי טרור. הקמפיין של "אם תרצו" שהתמקד בארגונים הנתמכים לטענתה על ידי הקרן החדשה, הזכיר קמפיינים שנוהלו בשנים האחרונות במזרח אירופה בעניין ארגונים הנתמכים על ידי קרן המיליארדר סורוס. אף שלא נעשה שימוש ישיר במילה "בוגדים", זה המסר החד-משמעי שהתקבל מן הקמפיין.<sup>236</sup>

"אם תרצו" גם ניהלה קמפיין הסתה ודה-לגיטימציה נגד נשות ואנשי תרבות, אמנים, זמרים, משוררים וסופרים, וכינתה אותם "שתולים בתרבות".<sup>237</sup> גם במקרה זה, אף שלא נעשה שימוש במילה "בוגדים", זהו המסר שעבר לציבור מהקמפיין. בקשר לקמפיין זה, חבר הכנסת בני בגין (שהשתייך אז למפלגת הליכוד) אמר כי "חיפוש, איתור וסימון של בוגדים כביכול הוא סממן פשיסטי ותיק, מכוּעַר ומסוכן".<sup>238</sup>

## **"אם תרצו" ניהלה קמפיין הסתה ודה-לגיטימציה נגד מרצים במוסדות להשכלה גבוהה שאותם זיהתה כאנשי שמאל וכפעילי זכויות אדם**

ברוח דומה, "אם תרצו" ניהלה קמפיין הסתה ודה-לגיטימציה נגד מרצים במוסדות להשכלה גבוהה שאותם זיהתה כאנשי שמאל וכפעילי זכויות אדם. לצורך כך הוכנה רשימה של מרצים שמפורסמת באתר "הכר את המרצה", יחד עם תיעוד של התבטאויות ופעילויות שלהם (כולל עתירות שהגישו לבתי המשפט השונים).<sup>239</sup> "אם תרצו" כתבה באתר האינטרנט שלה כי "זכות הציבור לדעת מי פועל נגד ישראל בכספי המסים שלו". ושוב: אף שלא נעשה שימוש מפורש במילה "בוגדים", זה המסר של הקמפיין.

דוגמה לתיאום בין ממשלת נתניהו לבין "אם תרצו" אפשר למצוא בגיבוש הקוד האתי לאקדמיה מטעם שר החינוך דאז, נפתלי בנט. בישראל החופש האקדמי, המוסדי והאישי, מעוגן בין היתר בפסיקת בתי המשפט, בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958 ובחוק זכויות הסטודנט, תשס"ז-2007. למרות זאת, על רקע הקמפיין ש"אם תרצו" ניהלה לסימון מרצים באקדמיה – מרצים שהם אנשי שמאל או מקיימים פעילות ציבורית להגנה על זכויות אדם מחוץ לשעות ההוראה – בדצמבר 2016 מינה שר החינוך דאז נפתלי בנט, בתפקידו כיו"ר המל"ג, את פרופ' אסא כשר לגבש המלצות לכללי אתיקה למוסדות להשכלה גבוהה בנושא פעילות פוליטית ואקדמית.<sup>240</sup> בכתב המינוי ציין השר בנט כי "לאחרונה מגיעות אליו בתפקידיו כיו"ר המל"ג תלונות רבות בדבר תופעות מתמשכות של חפיפה בין פעילות אקדמית לפעילות פוליטית".

הקוד האתי שהכין פרופ' כשר הגדיר פעילות פוליטית באופן רחב ביותר, כלומר כ"כל פעילות שיש בה תמיכה ישירה בעמדה מסוימת במחלוקת ציבורית מוכרת, הבאה לידי ביטוי מתמשך בכנסת ובשיח

<sup>236</sup> אם תרצו. [קמפיין "העם נגד השתולים", אתר אם תרצו](#).  
<sup>237</sup> שטיינמץ, מ' (2016). "שתולים בתרבות": המטרה הבאה של "אם תרצו" - אמנים בארגוני שמאל, [וואלה!](#), 27 בינואר.  
<sup>238</sup> נחמיאס, ע' (2016). [קריאה לחקירה נגד "אם תרצו"](#); בנט: "קמפיין מביך, מיותר ומבזה", [וואלה!](#), 28 בינואר.  
<sup>239</sup> אם תרצו. [קמפיין "הכר את המרצה", אתר אם תרצו](#).  
<sup>240</sup> פרז, א', טמיר, ע', גולד, ש' ומורל, י' (2021). [חופש ביטוי ומחאה בקמפוסים בישראל: בין המשפט החוקתי להסדרה עצמית, מחקרי משפט לג](#), עמ' 347-412.

הציבורי".<sup>241</sup> חוקרים וועד ראשי האוניברסיטאות מתחו עליו ביקורת חריפה, וטענו כי יש בקוד כדי לפגוע בחופש הביטוי של מרצים וחוקרים במוסדות אקדמיים, ואף לפגוע בקידומם המקצועי של חוקרים בגין דעותיהם הפוליטיות.

בהודעה שפרסם ועד ראשי האוניברסיטאות צוין כי "הצעת הקוד האתי שניסח פרופ' אסא כשר מפקיעה מן המוסדות להשכלה גבוהה את החופש לקבוע את כללי ההתנהלות וההתנהגות של חברי הסגלים האקדמיים, ובכך היא מפרה באופן חמור ויסודי את תפיסת החופש האקדמי כפי שזו מבוטאת בסעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה [...]. עיון מדוקדק בהצעת הקוד מראה כי אף שהוא מוגדר כ'קוד אתי של ההתנהלות הראויה בתחומי חפיפה בין פעילות אקדמית לפעילות פוליטית', רבים מסעיפיו עוסקים באופי כלל הפעילות האקדמית בתחומי המחקר וההוראה. בכך הופך הקוד לאוסף של כללים מוכתבים שלטונית על מכלול הפעילויות האקדמיות של חברי הסגל האקדמי בישראל".<sup>242</sup> חברת הכנסת ציפי לבני (המחנה הציוני) הגיבה וטענה שמדובר ב"מסמך לא אתי ולא כשר. עוד צעד מטעם השלטון לסתימת פיות וחיסול כל דיון וחופש מחשבה – והפעם באקדמיה. מתאים למשטרים חשוכים – לא לישראל".<sup>243</sup>

לאחר סערת הקוד האתי, "אם תרצו" הגישה לשר בנט רשימה של כ-20 מרצים מאוניברסיטת בן גוריון, אשר לטענתם הביעו תמיכה בארגוני חרם, בדרישה לפטרם.<sup>244</sup> עולם האקדמיה הגיב בחריפות, וכך למשל אמר פרופ' אורן יפתחאל: "כל הסממנים הם של הסתה וציד מכשפות".<sup>245</sup>

אין לערער על זכותם של עמותת "אם תרצו" ופעיליה לחופש ביטוי ולפעילות פוליטית (במסגרת החוק). עם זאת, ועדת הכספים בכנסת החליטה להעניק לעמותה מימון ציבורי באמצעות אישור לעניין תרומות לפי הוראת סעיף 46 בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], דבר המעיד אף הוא על התמיכה של ממשלת נתניהו בעמותה ובפעילותה.

ניתן לראות שקיים שיתוף פעולה הדוק, אידיאולוגי ופרקטי כאחד, בין מפלגת הליכוד והממשלה תחת נתניהו לארגוני ימין שפועלים באופן עצמאי לכאורה. במסגרת שיתוף פעולה זה נוהלה מתקפה ישירה ובוטה נגד שומרי הסף השונים של הדמוקרטיה – האקדמיה, החינוך, התרבות והאמנות, וכמובן ארגוני החברה האזרחית – במטרה להעביר לציבור מסר ברור שלפיו מי שמעבירים ביקורת על השלטון בישראל הם עוכרי ישראל, בוגדים ושתולים.

<sup>241</sup> סקופ, י' (2017). [הקוד האתי המלא לאקדמיה: אין לסטות מהסלבוס. התבטאות פוליטית היא ניצול סמכות, הארץ](#), 9 ביוני.

<sup>242</sup> סקופ, י' (2017). [ראשי האוניברסיטאות: הקוד האתי שיזם בנט מפר באופן חמור ויסודי את החופש האקדמי, הארץ](#), 10 ביוני.

<sup>243</sup> אודם, י' ואברהם, י' (2017). "קוד בנט – פגיעה בחופש האקדמי", [חדשות 12](#), 10 ביוני.

<sup>244</sup> סקופ, י' (2017). [ארגון "אם תרצו" דרש לפטר מרצים מאוניברסיטת בן גוריון, באר שבע נט](#), 7 ליולי.

<sup>245</sup> סטיינמן, ת' (2017). [כך "אם תרצו" מסמנת מרצים מהשמאל, חדשות 12](#), 4 ליולי.

## סיכום

על פי התבחינים המקובלים על רוב החוקרים לצורך בחינת מידת הדמוקרטיזציה והסמכותנות של משטר כלשהו, ובהקשר שלנו – המשטר בישראל, ניתן לקבוע שמודל המשטר במדינת ישראל הוא המודל ההיברידי. מאז הקמת המדינה המשטר עשה שימוש משולב ברכיבים סמכותניים ורכיבים דמוקרטיים, כאשר בתקופות זמן שונות הוא נטה יותר לאחד מן הקצוות – הדמוקרטי או הסמכותני. המדינה החלה את דרכה בקצה סמכותני ואין ספק שהבסיס הזה השפיע על התפתחותה בשנים הבאות. היסודות שהונחו בבניית הנורמות של השלטון, במדיניות ובמעשה, יצרו תרבות פוליטית במשך שני העשורים הראשונים להקמת המדינה, וברור כי לפחות חלק מהנורמות האלה התמסדו. לכן ניתן לראות ברגרסיה שהחלה בשנות האלפיים תהליך הנובע מתקדימים אלה, במיוחד לאור המעמד המיתי שקיבלו עם השנים שלטונו של בן גוריון ותרומתו לבנייה ולמיסוד של המדינה.

הרגרסיה של שנות האלפיים, יחד עם התהליכים הפוליטיים, התאפיינו במגמה של התרחקות המשטר בישראל מהקוטב הדמוקרטי, וחזרה אל פרקטיקות סמכותניות וכאניות, שמזכירות את התנהלותה של מפא"י ההיסטורית. התבססות ההגמוניה של הליכוד כמפלגת שלטון הביאה למאמץ מתמשך לפירוק מנגנוני הפיקוח והבקרה על השלטון, לצד ניסיונות להגבלת זכויות פוליטיות ודיכוי של שיח ביקורתי כלפי פעולות ומדיניות הממשלה.

## תחרות פוליטית

כמתואר, מאז ומתמיד התקיימו בישראל בחירות סדירות אשר היו לפחות באופן פורמלי חופשיות ופתוחות לכל, אך בפועל נעשו תרגילים שונים כדי להגבילן. למשל, מבחינת התכנים של הקמפיין הפוליטי – במיוחד במהלך תקופות שלטון מפא"י ושלטון הליכוד – נעשה שימוש בקמפיין מסיבי של דה-לגיטימציה כלפי יריבים פוליטיים. קמפיין הדה-לגיטימציה נוהל הן במהלך קמפיין הבחירות והן בתקופות שבין הבחירות, כלפי קבוצות אוכלוסייה ומגזרים מוגדרים במטרה לדחוק אותם אל מחוץ למגרש הפוליטי ולצמצם את ההצבעה בבחירות של אזרחים השייכים לאותן הקבוצות, ולערער על הלגיטימציה של חילופי שלטון באמצעות בחירות. בנוסף, נקבעו בחקיקה מגבלות על מועמדות לכנסת ואפשרות להפסיק כהונה בכנסת.

## המסגרת החוקתית ומוסדות השלטון

כמתואר, מאז הקמת המדינה ועד היום, המשטר בישראל נבדל ממרבית המדינות הדמוקרטיות בכך שאין בו חוקה המסדירה את היחסים בין הרשויות ואת ההגנות על זכויות האדם והאזרח, באופן אשר גורם להתנגשויות בלתי פוסקות בין הרשויות.

בישראל קיימת מערכת איזונים ובלמים רעועה שמקשה על אפקטיביות הבקרה והפיקוח ההדדיים בין רשויות השלטון. במיוחד בתקופות שלטון של מפא"י והליכוד, נפגעו ההפרדה ומידת העצמאות של הרשות המחוקקת והרשות השופטת מן הרשות המבצעת, וכך גם יכולת הפיקוח של שתיהן על האחרונה.

בהיעדר הגדרה וחלוקה של סמכויות ותפקידים, היציבות של המסגרת החוקתית בישראל אינה מוגנת מפני שרירותם של צורכי הממשלה ומרצונה לאכוף שינויים בהתאם לנסיבות המשתנות.

בהתאם לצורכי הרשות המבצעת, גם סמכויותיהם ומידת עצמאותם של שומרי הסף השונים נפגעו מעת לעת, והם חוזרים וסובלים מקמפיינים של דה-לגיטימציה מטעם הממשלה וחברי כנסת מהקואליציה שמטרתם התשה והחלשת מעמדם הציבורי. מאמצי החקיקה השונים המתוארים בדוח הסיגו לאחור את הפרדת הרשויות, השוויון וההגנה בפני החוק. כמו כן, החקיקה המתוארת לעיל מעידה על אפליה גוברת כלפי המיעוט הערבי במאה ה-21 וניסיון לדחוק אותו ואת מחנה השמאל אל מחוץ למגרש הפוליטי.

בנוסף, קיימת בישראל בעיה יסודית בשל היעדר עיגון מפורש בחוק יסוד של הזכות השוויון, למעט באמצעות פרשנות לגדר הזכות לכבוד האדם המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. לא זו אף זו, במקביל קיימת חקיקה – ושפיטה – הממסדת אפליה והדרה של קבוצות אוכלוסייה מסוימות, ובמיוחד של המיעוט הערבי.

## המרחב הציבורי

שנות שלטון הליכוד במאה ה-21 מהוות חזרה לפיקוח המסיבי מימי מפא"י על חופש הביטוי, חופש ההתארגנות וחופש המחאה. בשנים אלו נחקקו חוקים המטילים חובות וסנקציות כלפי ארגוני החברה האזרחית ופעיליה, ואשר מאפשרים פיקוח והגבלה על תוכן פעילותם. במקביל, ולא במנותק ממאמצים אלו, ארגוני ימין ניהלו קמפיין דה-לגיטימציה ורדיפה פוליטית במטרה להגביל את הזכויות הפוליטיות של קבוצות אזרחים שונות וקולות ביקורתיים.

## המרחב התקשורתי

כפי שבתקופת שלטון מפא"י היה למשטר פיקוח הדוק על התקשורת הישראלית, גם במהלך שנות שלטון הליכוד במאה ה-21 התרחשה בעידוד הממשלה השתלטות של בעלי הון על גופי תקשורת במטרה לקדם את האינטרסים והאידיאולוגיה הפרטית שלהם. כמו כן, התהדקו מידת הפיקוח והדה-לגיטימציה כלפי עיתונאים המבקרים את רשויות השלטון, ונעשו ניסיונות מוחשיים לדכא ולהגביל את עבודתם העיתונאית של קולות וגופים ביקורתיים, ואף להביא לפיטוריהם או לסגירתם.

## היחס לקבוצות מיעוט

חרף השיפור המשמעותי שחל מאז תקופת השלטון הצבאי של מפא"י, בשנות ה-50 וה-60 של המאה העשרים, גם היום זכויות האזרח והאדם של חברי קבוצות המיעוט בישראל, ובפרט הזכות לשוויון, אינן מובנות מאליהן, וזאת לאחר שנעשה מאמץ מתמשך מצד כל ממשלות ישראל להגבילן ולפקח עליהן. מאז קום המדינה קיימת אפליה ממוסדת שגם עוגנה בחוקים. בתקופה של שלטון הליכוד במאה ה-21 חודשו המהלכים לעגן את האפליה הממוסדת בחקיקה.

## המשך השליטה של מדינה על שטח ואוכלוסייה זרה בניגוד לרצונה

מאז שנת 1967 ישראל שולטת באוכלוסייה פלסטינית של מיליוני בני אדם בגדה המערבית וברצועת עזה, ומפרה באופן שיטתי את זכויות האדם שלה. בשטחים כבושים אלו קיים משטר של פיקוח ושליטה הדוקים וכגיעה בזכויות אדם בסיסיות. משטר זה עושה שימוש גם בענישה קולקטיבית, נישול, אפליה ואף באלמות נרחבת כלפי האוכלוסייה הנשלטת, ומייצר הפרדה מובנית בינה לבין האוכלוסייה הישראלית שהתנחלה בעידוד המדינה באותו שטח כבוש.

### אילו מסקנות ניתן לגזור מניתוח זה?

ראשית, הניתוח שלפנינו מצביע על ההשפעה המכרעת של היעדר מסגרת חוקתית מחייבת על התנודתיות הרבה של מאפייני הדמוקרטיה במשטר בישראל. מסגרת חוקתית מקיפה ומחייבת, המסדירה את הסמכויות ואת יחסי הכוחות בין הרשויות השלטוניות, ואשר מעגנת את הזכויות הפוליטיות והחירויות האישיות של כלל אזרחי המדינה – הייתה ממתנת, אם לא מאיינת לחלוטין, את השינויים התכופים במאפייני המשטר בישראל. אמנם משטר סמכותני יכול, ואף התפתח בעבר, גם במדינות בעלות חוקה מלאה ומשוריינת כהלכה, אך קיומה של חוקה כזו הכוללת מאפיינים דמוקרטיים (כגון הפרדת רשויות ועצמאות בתי המשפט) היה גם מסדיר ומעגן מערכת של נורמות וכללי התנהגות פוליטיים, אשר היו מרסנים את שיח הדה-לגיטימציה שהתפתח בחברה הישראלית.

המסקנה השנייה העולה מניתוח זה קשורה לסכנות הטמונות בהתבססות הגמונית ושלטון ממושך של מפלגה מסוימת ומנהיג אחד, בעבר הרחוק מפא"י ובראשה בן גוריון ובמאה ה-21 מפלגת הליכוד ובראשה נתניהו. ההיסטוריה הלא רחוקה הוכיחה ששלטון ממושך מוביל בהכרח לשחיתות, סמכותנות, והעדפת מקורבים ("כלל הברזל של האוליגרכיה", ביטוי שטבע הסוציולוג הגרמני רוברט מיכלס בספרו **מפלגות פוליטיות**). מן המקרה הישראלי ניתן לראות כי התבססות ממושכת של מפלגה אחת ומנהיג אחד – הוביל בשתי התקופות למגמות של משטר עם נטיות סמכותניות חזקות, אשר עשה שימוש בפסאדה דמוקרטית לצורך ביסוס ושימור שלטונו. נראה כי קיומה של תחרות פוליטית בריאה והגבלת משך הכהונה של מנהיג יחיד הם תנאים הכרחיים לצורך קיומו של משטר דמוקרטי, הנושא באחריותיות (accountability) אמיתית וממשית לציבור הרחב.

מסקנה שלישית קשורה לתפקיד המשחית של שליטה מתמשכת על עם אחר וקיומן של שתי שיטות ממשל במסגרת פוליטית אחת. השליטה הצבאית המתמשכת של ישראל בשטחים הפלסטינים הכבושים – הנשענת על משטר צבאי דכאני ועל מערכת של חוקים וכללים השונה לחלוטין מן המשטר הדמוקרטי – גבתה לאורך זמן מחיר מתמשך מהחברה והתרבות הפוליטית של ישראל שהתרגלו ל"שבירת הכללים".

נכונותה של קבוצת הרוב להעלים עין מהפגמים השונים של המשטר בישראל ומהפרקטיקות הסמכותניות של דיכוי ואפליה כלפי קבוצות מיעוטים בחברה, מעידה יותר מכול על היעדר הבנה ציבורית ופוליטית מעמיקה בציבור הישראלי בעניין תנאי הסף לקיומו של משטר דמוקרטי והפעולות הדרושות כדי לבססו. ישראל מעולם לא הייתה מוכפת לדמוקרטיה ליברלית, מה שעשוי להסביר את חוסר ההבנה של הציבור הרחב – כל קבוצה מסיבותיה – בעקרונות היסוד ואופני הפעולה של שיטת משטר זו.

חילופי השלטון והקמה של ממשלה חדשה ללא שותפות של הליכוד מעלים סימני שאלה לגבי התוקף של המגמות הנוכחיות המתוארות בדוח זה. האם ירידת כוחם של הליכוד ונתניהו תסמן שינוי מגמה, או שהממשלה החדשה תמשיך עם הקו של הממשלות שקדמו לה? בשל הזמן הקצר שחלף מאז הקמת הממשלה, קשה עדיין להתנבא לגבי האופן שבו תבחר להתנהל ביחס למאפיינים השונים של המשטר הנוכחי.

# זולת

לשוויון זכויות אדם

זולת מציע חזון אסטרטגי מקיף לעשור הבא, כזה שמציב את זכויות האדם והשוויון בחזית ובמרכז, כזה שיאפשר לפעול להשלמת חוקה שוויונית ופלורליסטית, שהמעמד שלה יציב ומשוריין, שמעגנת את זכויות היסוד של תושביה. לצורך כך אנחנו מבקשים לרתום את מקבלי ההחלטות בישראל ומעצבי דעת קהל.

[קראו עוד בעמוד 'המשימה שלנו' באתר זולת](#)

## מכון זולת לשוויון זכויות אדם

נשיאה: זהבה גלאון

מנכ"לית: עינת עובדיה

## [ליצירת קשר](#)

לאתר זולת: [zulat.org.il](http://zulat.org.il)

## [תרמו לזולת](#)