



# **דמוקרטיה לכאורה מצב המשטר בישראל**

## **תקציר**

**עו"ד איתי מק**

**מאי 2022**

# דמוקרטיה לכאורה

## מצב המשטר בישראל

### תקציר

#### 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

3	..... מבוא
4	..... רקע תיאורטי
4	..... רכיבים סמכותניים בישראל במאה ה-20 והתחזקותם בראשית המאה ה-21
	התחזקות הרכיבים הסמכותניים במהלך כהונתו של נתניהו
7	..... כראש הממשלה התשיעי של ישראל
11	..... סיכום והמלצות אופרטיביות להתמודדות עם סמכותנות

## מבוא

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 לפגיעתו 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 מההלכים 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 והמלצות אופרטיביות להתמודדות עם סמכותנות**

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 ודכאניות, 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.

הצעות החוק של מכון זולת נועדו לעדכן ולחזק הוראות חוק קיימות כדי לחזק את יסודותיו הדמוקרטיים של המשטר, להתמודד עם יסודותיו הסמכותניים וכן כדי להיערך לסכנות שהתחדדו בשנים האחרונות.

הצעות החוק גם מציעות לבטל חקיקה שהרעילה את השיח הפוליטי בישראל, העמיקה את השסעים בחברה הישראלית, צמצמה את המרחב הדמוקרטי ותייגה כגיס חמישי אזרחים וארגונים על בסיס זהותם האתנית והדתית או בשל החזקתם בדעות פוליטיות אופוזיציוניות לעמדות השלטון.

הצעות החוק לא יפתרו את כלל הבעיות של המשטר בישראל, אך אם יתקבלו הן עשויות לסייע בחיזוק ההגנות על זכויות האדם והאזרח ובמאבק לבלימת המגמות הסמכותניות, ולהטות את המשטר ההיברידי בישראל לכיוון הדמוקרטי:

- **חיזוק ההגנה על עצמאות עובדי הציבור:** מכון זולת מציע לתקן את סעיף 31 לחוק-יסוד: הממשלה ולהוסיף בהגדרות "תפקוד הממשלה" נוסח שלפיו הממשלה תאפשר לנושאי המשרות המקצועיות לפעול באופן מקצועי, עצמאי, ללא מורא ומשוא פנים, ותשמור על שירות המדינה כשירות ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי. כמו כן, מוצע לעגן בסעיף 31 את ההלכה הפסוקה שלפיה היועץ המשפטי לממשלה הוא הפרשן המוסמך של החוק עבור הממשלה כל עוד בית משפט מוסמך לא החליט אחרת.
- **מאבק בפוליטיזציה של מערכת המשפט:** מכון זולת מציע לתקן את חוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984, ולהוסיף את סעיף 7ב שיקבע כי הוועדה לבחירת שופטים וחבריה לא יציעו מינוי של שופט בשל זיהוי השתייכותו הפוליטית או המפלגתית, או אם קיימות נסיבות אחרות שיש בהן כדי ליצור חשש ממשי למשוא פנים.
- **חיזוק מעמד האופוזיציה בכנסת:** מכון זולת מציע לתקן את סעיף 3(א) לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994, ולהוסיף שבהרכב הוועדות יינתן ייצוג יחסי הולם לסיעות האופוזיציה.
- **חיזוק הזכות להשתתף בבחירות:** מכון זולת מציע לתקן את הוראת סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת, ולעגן בה את ההלכה הפסוקה של בית המשפט העליון אשר צמצמה את האפשרות לפסול מועמד ורשימה רק למקרים קיצוניים ומוכחים היטב (כפי שיפורט בהצעה). עוד מוצע לאסור על ועדת הבחירות המרכזית למנוע מרשימה או אדם להתמודד בבחירות מחמת גזע, דת או קבוצה דתית, לאום, ארץ מוצא, מין, נטייה מינית, השקפה, גיל, מעמד אישי והורות. כמו כן, מוצע לקבוע שמועמד לא יידרש להצהיר כל הצהרה במידה שוועדת הבחירות המרכזית מעוניינת לפסול אותו מטעמים החורגים מתנאים אלה.
- **ביטול אפשרות ההדחה של חברי כנסת מטעמים פוליטיים:** מכון זולת מציע לבטל את סעיף 42א(ג) לחוק-יסוד: הכנסת, וסעיף 8א לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994, אשר נחקקו בתיקוני חקיקה שמכונים "חוק ההדחה". אף שסעיפים אלה הם כמעט בלתי אפשריים ליישום, בפועל הנזק שהם גורמים הוא עצום, שכן הם משמשים כדי להלך אימים על חברי כנסת ורשימות המייצגים את המיעוט הערבי, ולהציג את עצם השתתפותם בהליך הפוליטי כבלתי לגיטימית או כהשתתפות על תנאי.
- **ביטול חוק ועדות הקבלה:** מכון זולת מציע לבטל את סעיפים 6א(5) ו-6א(6) לפקודות האגודות השיתופיות, המאפשרים לדחות מועמד מנימוקים אמורפיים שעלולים לכלול סיבות שאינן ענייניות.
- **מאבק בפוליטיזציה של מערכת החינוך:** מכון זולת מציע לבטל את תיקון מס' 17 לחוק חינוך ממלכתי, תשי"ג-1953, המכונה "חוק שוברים שתיקה" ובמקום זאת, מוצע לחזק את החינוך לערכים דמוקרטיים באמצעות חיוב שר החינוך לפרסם בכל שנה דוח שנתי שירכז את פעולות המשרד שנעשו במטרה לפתח יחס של כבוד לזכויות האדם.

- **ביטול הרדיפה של ארגוני השמאל וזכויות האדם:** מכון זולת מציע לבטל את חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה (המכונה "חוק העמותות").
- **ביטול המגבלות על חופש הביטוי באמצעות חרם:** מכון זולת מציע לבטל את חוק החרם, שכמעט ולא הופעל מאז חקיקתו, אך הוא משמש כדי להלך אימים ולהטריד פעילי שמאל וארגוני זכויות אדם, ולהרחיקם מהמגרש הפוליטי והמרחב הציבורי. בנוסף, מכון זולת מציע לבטל את סעיפים 2(ד) ו-2(ה) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, אשר מגבילים כניסה לישראל של מי שתומכים בחרם. בעקבות סעיפים אלה התרחשו שורה של מקרים שגרמו מבוכה בינלאומית, וממילא לאחר פסיקת בג"ץ בעניין לארה אל-קאסם אפשרות יישום מוגבלת.
- **ביטול הצנזורה על הזיכרון:** מכון זולת מציע לבטל את סעיף 33 לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985. הסעיף המכונה "חוק הנכבה" הוביל לאינספור פניות מצד פעילי ימין וארגוני ימין, וכן מצד חברי כנסת ושרי ממשלה, לראשי רשויות מקומיות ומוסדות תרבות, בבקשה למנוע אירועים או השתתפות באירועים של פעילי שמאל וארגוני זכויות אדם.
- **עיגון העיסוק של מבקר המדינה בזכויות אדם:** מכון זולת מציע לתקן את סעיף 2 לחוק-יסוד: מבקר המדינה, ולקבוע שבמסגרת תפקידו מבקר המדינה יבחן גם את שמירת הגופים המבוקרים על זכויות האדם המוכרות בישראל והמפורטות באמנות בינלאומיות שאושרו על ידי ישראל.
- **עיגון העיסוק של המבקרים הפנימיים ברשויות ציבוריות גם בזכויות אדם:** מכון זולת מציע לתקן את סעיף 4(א)(1) לחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992, ולקבוע כי המבקר הפנימי ברשות ציבורית יבדוק אם פעולותיו של הגוף הציבורי שבו הוא משמש מבקר ושל נושאי משרה וממלאי תפקידים באותו גוף תקינות, גם מבחינת השמירה על זכויות אדם.
- **הקמת נציבות זכויות אדם:** מכון זולת מציע להקים בישראל נציבות זכויות אדם, כפי שקרה במדינות רבות אחרות בעולם, יחד עם החקיקה והפסיקה המכירות בזכויות האדם.
- **הסדרה בחוק של המעמד של מגני זכויות האדם וההגנות עליהם:** מכון זולת מציע לקדם את הצעת חוק מגני זכויות האדם, שנועדה להסדיר את מעמדם של יחידים וארגונים הפועלים במטרה להגן על זכויות אדם.
- **צדק חלוקתי בקרקעות:** מכון זולת קורא לצדק חלוקתי בקרקעות באופן שיכיר באפליה ההיסטורית בין האוכלוסיות וישווה את מעמדם של התושבים בסוגי ההתיישבויות השונים – הן בהיבט הקצאת הקרקעות והן בהיבט היכולת לשנות את ייעודן.
- **עיגון זכויות חברתיות:** מכון זולת קורא להרחבת החוקה של מדינת ישראל כך שתכלול זכויות חברתיות, במטרה לתקן את אי-השוויון העמוק שנוצר בין העולים ממדינות אירופה ואמריקה לבין העולים ממדינות ערב והאסלאם, אפריקה וילידי המקום הערבים. יש לעגן בחוקה את הזכות לקיום בכבוד, לדיור ולחינוך ראוי, כדי לתקן את העוולות ההיסטוריות המעצבות את החברה הישראלית גם כיום.

# 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](#)

■■■ HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG  
TEL AVIV

המימון לפרויקט ניתן על ידי קרן היינריך בל תל אביב  
העמדות המובעות במסמך זה אינן משקפות בהכרח את עמדתה של הקרן