



בין דמוקרטיה לסמכותנות: סקירה היסטורית של המשטר בישראל

חוות דעת מייעצת

ד"ר תמיר מגל

דצמבר 2021

זולת

לשוויון וזכויות אדם

מחבר: ד"ר תמיר מגל

צוות היגוי:

פרופ' דניאל ברטל

פרופ' אייל גרוס

פרופ' נעמי חזן

ד"ר מהא כרכבי סבאח

פרופ' אורית קידר

עריכה: ד"ר מיכל עברון יניב

עיצוב: ניצן נצר

דצמבר 2021

כל הזכויות שמורות לזולת – לשוויון וזכויות אדם ©

תוכן העניינים

5	..... מבוא
6	..... רקע תיאורטי
6	..... עקרונות יסוד של משטר דמוקרטי
7	..... עקרונות יסוד של משטר סמכותני
9	..... תחומי מבחן
11	..... הסמכותנות בישראל במאה ה-20
11	..... ראשית המדינה: שנות ה-50 ושנות ה-60
11	..... מסגרת חוקתית
12	..... מוסדות שלטוניים
13	..... תחרות פוליטית
15	..... המרחב הציבורי
16	..... המרחב התקשורתי
17	..... ממשל צבאי והמיעוט הערבי
18	..... שנות ה-80 ושנות ה-90
18	..... מסגרת חוקתית
19	..... תחרות פוליטית
20	..... מוסדות פוליטיים
21	..... המרחב הציבורי
22	..... המרחב התקשורתי
23	..... היחס אל המיעוט הערבי בתחומי מדינת ישראל
24	..... הכיבוש והשלכותיו
26	..... התחזקות הסמכותנות בישראל במאה ה-21
26	..... מסגרת חוקתית
26	..... בלימת התהליך של יצירת חוקה למדינת ישראל
28	..... חקיקה לצמצום סמכויות הכנסת
28	..... תלות הממשלה באישור התקציב
29	..... הדחת ממשלה בהצעת אי-אמון
29	..... הרחבת סמכויות הרשות המבצעת
29	..... הרחבת החדירה לפרטיות

30	..... הרחבת סמכויות הממשלה בצל משבר הקורונה
30	..... יצירת סמכויות שיטור ופיקוח עצמאי למשרדי הממשלה השונים
31	..... חקיקה של חוקים מפלים ואכיפה בלתי שוויונית
32	..... תחרות פוליטית
35	..... מוסדות שלטוניים
35	..... צמצום יכולת הפיקוח של הכנסת
35	..... אפקט מצנן אל מול הרשות השופטת
36	..... שחיקה במעמד של שומרי הסף
37	..... המרחב הציבורי
	הגבלות על חופש ההתארגנות, הפעולה והמימון של
37	..... ארגוני חברה אזרחית
38	..... הגבלת חופש הביטוי והמחאה
39	..... אלימות במרחב הציבורי
40	..... המרחב התקשורתי
42	..... יחס כלפי מיעוטים: הציבור הערבי בישראל
43	..... השפעות הכיבוש: חדירה של פרקטיקות ונורמות אל המשטר בישראל
45	..... מסקנות

מבוא

דוח זה מתאר את מאפייני המשטר בישראל ואת השינויים שהתחוללו בו מאז קום המדינה במטרה להראות כי מאז הקמתה התאפיינה מדינת ישראל במשטר מורכב, המשלב יחדיו אלמנטים סמכותניים (אוטוריטריים) ודמוקרטיים. למרות שיפורים שחלו במאזן בין השניים במהלך שנות ה-80 ושנות ה-90, לטענתנו בעשור האחרון חלה הידרדרות משמעותית לעבר הקצה הסמכותני – תהליך המצביע על כך שהדמוקרטיה בישראל חלשה יותר מהדימוי שלה וכי יש איום ממשי על שיטת המשטר ועצמאות התקשורת והמשפט.

החלק הראשון בדוח מתאר את המסגרת המושגית שדרכה נבחן את השינויים במאפייני המשטר בישראל. באמצעות בחינת עקרונות היסוד של משטרים דמוקרטיים ושל משטרים סמכותניים והשוואה ביניהם, נאפיין כמה תחומים אשר ישמשו מאוחר יותר כדי לבחון את השינויים במשטר בישראל. החלק השני יציג סקירה היסטורית של התפתחות המאפיינים השונים של המשטר בישראל לאורך חמישים שנותיו הראשונות, ובאמצעותו ננתח את המגמות של שינויים אלו. בחלקו השלישי של הדוח נבחן בהרחבה את השינויים במאפייני המשטר בישראל בעשור האחרון ונשים דגש בעיקר על מגמות סמכותניות של צמצום והגבלת המרחב הדמוקרטי. בחלק האחרון נסכם את עיקרי הממצאים ונתמקד במסקנות הנובעות מהם לגבי עתיד המשטר בישראל. בחלק זה נתייחס גם להתפתחויות האחרונות בצמרת השלטון וכיצד הן משפיעות על ניתוח זה.

רקע תיאורי

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, חובת הנתין כלפי שליט מול חירויות וזכויות הפרט, שוויון בפני החוק מול העדפה של קבוצות נבחרות, עריצות השלטון מול איזונים ובלמים, 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", שרירות ליבו של השליט מול שלטון החוק.

עם זאת, בתחום של מדעי המדינה התפתחו שתי מגמות מנוגדות 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 ורכיב. האחרת מכירה בקיומו של "שטח אפור" במשוואה זו – משטרים המשלבים קיום בחירות אוניברסליות ומוסדות ייצוגיים המאפיינים משטרים דמוקרטיים יחד עם אלמנטים של דיכוי וסמכותנות המאפיינים משטרים אוטוריטריים.

כדי לייצר מדד המאפשר למפות ולמדוד את "מידת הדמוקרטיה" של משטרים סמי-דמוקרטיים אלו, נפרט תחילה את התכונות והמאפיינים המרכזיים של המודלים הקלאסיים – הדמוקרטי והסמכותני, ונשווה ביניהם. מתוך השוואה זו, נציג שבעה תחומים מרכזיים אשר באמצעותם נבקש לבחון את המשטר הישראלי ואת התפתחותו לאורך השנים. בחינה זו של מאפיינים משטריים אמורה לאפשר להעריך את מידת הדמוקרטיה/סמכותנות של המשטר הישראלי כיום ולהסיק מסקנות לגבי כיווני התפתחותו לעתיד.

עקרונות יסוד של משטר דמוקרטי

בספרות האקדמית ישנן הגדרות רבות ומגוונות למושג דמוקרטיה, אשר במקרים רבים אינן חופפות זו לזו. עם זאת, ישנה הסכמה רחבה לגבי מספר עקרונות בסיסיים המשותפים לכלל ההגדרות השונות 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 ומנוהלות על פי מערכת של חוקים ו"כללי משחק" ידועים מראש, הוגנים ושיווניים לכל המתמודדים. האפשרות לחילופי שלטון באמצעות בחירות אמורה לקבל ביטוי ממשי באמצעות קיומה של תחרות פוליטית עזה וצמודה בין המתמודדים. משטר חד-מפלגתי או עם מפלגת שלטון קבועה המלווה במפלגות "דמה" סביבה אינו יכול להיחשב כדמוקרטיה.

שלטון החוק: משמעותו של עיקרון זה היא מחויבות לחוק ולהתנהלות על פי החוק, לשקיפות בניהול ענייני המדינה ולמתן דין וחשבון לאזרחים גם במהלך הכהונה, בין תקופות של בחירות. עיקרון זה מתייחס למערכת החוקים והכללים המסדירה את סמכויות ופעולות השלטון. מערכת זו אמורה להגביל את כוחו ועוצמתו של השליט, להפריד את הסמכויות בין רשויות שלטוניות נפרדות ולשמור על עצמאותן, להגן על האזרח מפני עריצות הממשל ולהבטיח יחס שוויוני והוגן כלפי כלל האזרחים – שוויון בפני החוק.

הגנה על זכויות פוליטיות ואזרחיות: על המשטר הדמוקרטי לאפשר את קיומו של מרחב ציבורי אזרחי חופשי מהתערבות שלטונית. משטר דמוקרטי אמור לכבד ולהגן על שורה של זכויות פוליטיות בסיסיות אשר יאפשרו לאזרחים לקיים התדיינות ושיקול דעת בבחירת נציגיהם ואורח חייהם. זכויות אלה כוללות את חופש ההתארגנות, חופש הביטוי והמחאה, חופש העיתונות וכן הגנה על פרטיות האזרח וחירותו. במיוחד, הדמוקרטיה 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 כי הדמוקרטיה המבוססת של צפון אירופה (סקנדינביה), מיישמות בפועל את מרבית העקרונות הללו.

עקרונות יסוד של משטר סמכותני

ישנה הסכמה לגבי כמה עקרונות בסיסיים המשותפים לכלל ההגדרות השונות של משטר סמכותני:

משטר של מיעוט שולט: משטרים אלה לרוב אינם נשענים על תמיכה עממית או השתתפות רחבה מצד האוכלוסייה, אלא בעיקר על לגיטימציה פסיבית של הנתנים. מידת הלגיטימציה והעמידות של משטר סמכותני נובעת מהכריזמה והעוצמה של המנהיג הבודד, או מתמיכתה של קבוצה מצומצמת של בעלי מעמד ועניין, החולשים על מוקדי העושר והכוח במדינה. משטר סמכותני מקיים תחרות פוליטית, אך מוגבלת, בתוך קבוצה קטנה של בעלי עניין (אוליגרכיה, משפחת המלוכה, המפלגה, חוגי המקורבים). ההשתתפות הפוליטית מצומצמת ונתונה לפיקוח מתמיד. הכניסה לקבוצה זו תלויה לעיתים קרובות בקשרי דם, משפחה, או נאמנות אישית לשליט.

התנהלות שרירותית: המסגרת המשפטית המסדירה את התנהלותו של משטר סמכותני הינה כללית, גמישה למדי ונתונה לשינוי תדיר בהתאם לרצונותיו של השליט. מוסדות השלטון השונים אינם עצמאיים ומעמדם והיקף סמכויותיהם תלויים בגחמותיו של השלטון (הרשות המבצעת). תפקידים וסמכויות נובעים מקשרים אישיים וקשרי נאמנות ופחות מהגדרות פורמאליות וחוקתיות של תפקידים ולאזרחים אין הגנות של ממש מפני שרירות ליבו ודורסנותו של השלטון.

שליטה הדוקה במרחב הפרטי והציבורי: משטרים סמכותניים מפעילים פיקוח ורגולציה גבוהה על המרחב הציבורי ומאפשרים פעילות של ארגוני חברה אזרחית אשר אינם עוסקים בתחומים הנחשבים "פוליטיים" – ארגוני ספורט, ארגונים חברתיים, מועדונים ותחביבי פנאי. עם זאת, המשטר מפעיל פיקוח הדוק על מימוש חופש ההתארגנות וחופש הביטוי של נתניו. פעילות בעלת מאפיינים "פוליטיים" או "שנויים במחלוקת" מתאפשרת רק לקבוצות וארגונים הנאמנים לשלטון ונהנים מתמיכתו. גם ביחס לתקשורת ולעיתונות פועל

המשטר הסמכותני באופן סלקטיבי – מעודד ומתמרץ גופי תקשורת המקורבים אליו ותומכים בעמדותיו, בעודו רודף, מפחיד וסוגר עיתונים וארגוני תקשורת המשמיעים ביקורת כלפי התנהלותו.

בנוסף, השלטונות עושים שימוש נרחב בסוכנויות אכיפת החוק – משטרה, צבא ושרותי הביטחון – כדי לנהל מעקב ופיקוח אחר פעילות אזרחית בכלל ופעילות בעלת מאפיינים אידיאולוגיים בפרט. כמו כן, השלטונות עושים לעיתים קרובות שימוש בалиמות מאורגנת כלפי קבוצות מיעוט ואופוזיציה. לעיתים האלימות מופעלת באופן גלוי על ידי סוכנויות אכיפת החוק ולעיתים נעשה שימוש לצורך זה בקבוצות מליציה לא רשמיות. הפעלת אלימות באה לידי ביטוי במיוחד באירועים של מחאה כנגד השלטונות.

תחומי מבחן

כדי לבחון את מידת הדמוקרטיה והסמכותנות של משטר כלשהו, ובהקשר שלנו – לבחון את המשטר בישראל, דוח זה מבקש לאמץ כלי מדידה אחיד המורכב משבעה תחומים מרכזיים המשותפים לסוגי המשטרים השונים. תחת כל אחד מתחומים אלה נבחן את הפרקטיקות של המשטר ונסה לסווג אותו על הרצף בין סמכותני לדמוקרטי.

1. תחרות פוליטית

הכוונה להיקף ההשתתפות הפוליטית, לחוקים ולכללים המסדירים אותה ולתנאים המגבילים את ההשתתפות בתחרות זו. נבחן האם ועד כמה מתקיימות בחירות סדירות והאם בחירות אלה הן אכן חופשיות ופתוחות לכל. כמו כן, נבחן את התכנים של קמפיין הבחירות – האם ועד כמה נעשה שימוש בדה-לגיטימציה כלפי יריבים פוליטיים, כלפי מגזרים וקבוצות אוכלוסייה מודרות, ועד כמה מתקיימת או נשללת הלגיטימציה לרעיון של חילופי שלטון באמצעות הבחירות.

2. המסגרת החוקתית

נבחן את המסגרת של כללים וחוקים המסדירים את פעולת המשטר ומאזנים ומגבילים את סמכויותיו: קיומה של הפרדה בין הרשויות השלטוניות השונות ומידת עצמאותן, ההגדרה והחלוקה של סמכויות ותפקידים ומידת החוסן והיציבות של המסגרת החוקתית מפני שרירות השלטון, והרצון לאכוף שינויים בהתאם לנסיבות המשתנות. בנוסף, תיבחן שאלת השוויון בפני החוק וקיומה של חקיקה הממסדת לאפליה והדרה של קבוצות אוכלוסייה מסוימות.

3. מוסדות השלטון

נבחן את העצמאות וההפרדה בין מוסדות השלטון ואת קיומה של מערכת איזונים ובלמים המאפשרת בקרה ופיקוח הדדי בין רשויות השלטון. ייבחנו היקף סמכויותיהם ומידת עצמאותם של "שומרי הסף" השונים ויכולת הפיקוח של מערכת המשפט והפרלמנט על הרשות המבצעת. כמו כן, תבחן מעורבותם הפוליטית של גורמי אכיפת החוק ומידת פעילותם כנגד פעילים פוליטיים וגורמי אופוזיציה.

4. המרחב הציבורי

נסקור את שאלת קיומה ועצמאותה של חברה אזרחית ואת מידת הפיקוח והבקרה הממשלתית על פעילותם של ארגוני חברה אזרחית. נבחן את האופן שבו המשטר מכבד את הזכויות הפוליטיות של האזרחים – חופש הביטוי, חופש ההתארגנות וחופש המחאה. בחלק זה נעמוד שנית על האופן בו פועלות רשויות אכיפת החוק כלפי ארגוני החברה האזרחית ועל החוקים השונים מטעמן לפיקוח ולהגבלת פעילותם. נבחן גם מקרים של שימוש באלימות מאורגנת כדי להגביל את הזכויות הפוליטיות של קבוצות אזרחים שונות.

5. המרחב התקשורתי

נבדוק את עצמאותו ועוצמתו של שוק התקשורת ואת מידת הפיקוח והביקורתיות שהוא מפעיל כלפי רשויות השלטון. במסגרת זו נבחן את שינויי הבעלות על כלי התקשורת, את מידת חופש הביטוי והעצמאות מהם הם

נהנים, ואת הצעדים השונים שהמדינה נוקטת כדי להגביל את חופש העיתונות ולפקח עליו. כמו כן, נביא דוגמאות להפעלה של לחצים, אימים והפחדה כלפי עיתונים ועיתונאים מצד רשויות השלטון.

6. היחס לקבוצות מיעוט

נבחן את האופן בו נשמרות זכויות היסוד, השוויון וחירויות הפרט של חברי קבוצות המיעוט. מעבר לסוגיות של חופש מצפון ודת, ייבחנו סוגיות של אפליה ממוסדת, פגיעה בזכויות הקניין וחופש התנועה וכיבוד של זכויות פוליטיות וחברתיות של קבוצות אתניות אחרות בחברה.

7. השפעת הכיבוש

הכוונה לשליטה של המדינה על שטח ואוכלוסייה שאינם חלק מהקהילה הפוליטית שלה, בניגוד לרצונם. במציאות הזאת כאשר המדינה שולטת לאורך זמן רב, למעלה מעשרים וחמש שנה, על אוכלוסייה נתינה, נוצר משטר של שלטון פיקוח, שליטה ופגיעה בזכויות פוליטיות בסיסיות, הכולל גם עונשים קולקטיביים, ואף אלימות נרחבת כלפי האוכלוסייה הנשלטת. כאן נבחן כיצד הכיבוש המתמשך, לו שותפים לאורך זמן חילי צה"ל וזרועות הביטחון האחרות, והתפשטות ההתנחלויות ואלימות המתנחלים, הביאו לטשטוש הגבולות בין משטר הכיבוש בשטחים – שהוא סמכותני במובהק – לבסיס הדמוקרטי של מדינת ישראל.

הסמכותנות בישראל במאה ה-20

דוח זה נשען על הנחת יסוד שמדינת ישראל לא הייתה מעולם מופת לדמוקרטיה ליברלית והמשטר שלה תמיד כלל גם רכיבים סמכותניים. כלומר, שמודל המשטר שלה הוא סמי-דמוקרטי.

מנהיגי ישראל לאורך הדורות הצליחו להציג לציבור את המשטר בישראל כדוגמה לדמוקרטיה משגשגת. כתוצאה מכך, מרבית הציבור אינו מסוגל להעריך נכונה את אופיו של המשטר שהתקיים בראשית ימי המדינה, ואינו יכול להשוות בינו לבין המציאות כיום. הפער המדובר בין מעשים לדימויים קיים גם בימינו ומטופח באמצעות סוכנים שונים, כגון מנהיגים, תקשורת ואף מערכת החינוך. כדי להבין את החוסרים הדמוקרטיים של המשטר הישראלי כיום יש צורך בהבנת הרקע ההיסטורי.

ראשית המדינה: שנות ה-50 ושנות ה-60

מדינת ישראל הוקמה במאי 1948, אבל המסורת הפוליטית וסדרי השלטון של היישוב היהודי החלו להתגבש עוד קודם לכן במסגרת הקונגרסים הציוניים והפוליטיקה הפנימית של המוסדות הלאומיים. מסורת זו התבססה על פוליטיקה רב-מפלגתית ופרלמנטרית, עם קיום של בחירות תקופתיות למוסדות.

החל משנות ה-30 של המאה ה-20 שלטה מפלגת פועלי ארץ-ישראל (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. תקופה ממושכת זו בהנהגה העניקה לו ולמפלגת השלטון מונופול כמעט בלעדי על ניהול מוסדות היישוב והמדינה.¹

בקטעים הבאים נפרט היבטים שונים של המשטר בישראל של שנות ה-50 ושנות ה-60 בשבעת התחומים שציינו לעיל, ונסכם בהערכה לגבי מידת הדמוקרטיה של המשטר בתקופה הנדונה.

מסגרת חוקתית

בהכרזת העצמאות של מדינת ישראל הבטיחו ראשי המדינה לכונן חוקה והצהירו כי המדינה החדשה תכבד ותגן על שורה של זכויות פוליטיות וחירויות הפרט.² עם זאת, מגילת העצמאות לא התייחסה מפורשות לצורת המשטר שתיכון במדינת ישראל ואותן הבטחות לחוקה ולהגנה על זכויות יסוד נותרו ברובן על הנייר בלבד.

אחת החקיקות הראשונות של המדינה החדשה – פקודת סדרי השלטון והמשפט,³ אשר נקבעה על ידי "מועצת המדינה הזמנית" במאי 1948, עוד בטרם נערכו בחירות ונוצרו מוסדות ייצוגיים – יצרה מציאות

¹ 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; בראל, א'. (2007). מפא"י בראשית העצמאות 1948-1953. ירושלים: הוצאת יד יצחק בן-צבי.

² מגילת העצמאות. (1948, 15 במאי). מתוך: אתר הכנסת.

דואלית, המאפשרת את קיומן של שתי צורות משטר מקבילות. מצד אחד יצרה פקודה זו הפרדה בין רשויות וכוננה שלוש רשויות שלטוניות נפרדות – מחוקקת, מבצעת ושופטת. מצד שני, הגדרת הרשויות נותרה כללית ומעורפלת וסמכויותיהן נותרו עמומות למשך שנים רבות.

במקביל, הכילה הפקודה את עקרון הרציפות על החקיקה המנדטורית וכללה אותה במשפט החוקתי של מדינת ישראל. במסגרת חקיקה זו, נכללו גם תקנות ההגנה (שעת חירום) המעניקות סמכויות נרחבות לפיקוד הצבאי, תוך עקיפת המוסדות האזרחיים. תקנות אלו היו הבסיס ליצירת הממשל הצבאי על האוכלוסייה הערבית וייצרו משטר סמכותני מקביל, אשר סמכותו ומעשיו אינם נתונים לפיקוח של המוסדות הנבחרים. המסגרת החוקתית המסדירה את תחומי פעולתם, סמכויותיהם וגבולות הכוח של מוסדות המדינה נוצרה באופן הדרגתי לאורך השנים⁴ וחלקה הגדול לא נחקק עד היום.⁵

במהלך שנות ה-50 חוקקה הכנסת כמה חוקים אשר יצרו בסיס לאפליה ממוסדת בין אזרחים יהודים לערבים. חוקים אלו נתנו עדיפות ליהודים בהגירה לישראל (חוק השבות), בקבלה לשירות המדינה או בהקצעת קרקעות מידי המדינה (חוק יסוד: מקרקעי ישראל). במקביל נחקקו כמה חוקים אשר הפקיעו את רכושם של אזרחים ערבים והעבירו אותם לידי המדינה: חוק נכסי נפקדים, חוק רכישת מקרקעין וחוק רשות הפיתוח. אפליה ממוסדת התקיימה גם בקבלה למוסדות ההסתדרות, אשר פתחו שעריהם לאזרחים ערבים רק בשנת 1958.⁶ אפליה זו הייתה משמעותית במיוחד לאור המונופול שהיה להסתדרות על אספקת שרותי דיור, תעסוקה ובריאות לציבור הכללי. גם אזרחים יהודים שלא השתייכו להסתדרות הופלו באופן חמור בתחומים של תעסוקה, דיור, הקצאת תגמולים ועוד.

מוסדות שלטוניים

לאחר הקמתה, אימצה מדינת ישראל שיטת משטר פרלמנטרית, אשר נשענה במידה רבה על המסורות הפוליטיות של תקופת היישוב. עם זאת, במהלך העשור הראשון נעשו מספר ניסיונות על ידי מפלגת השלטון לשנות את "כללי המשחק" של המשטר הפרלמנטרי, כולל יוזמות לשינוי שיטת הבחירות או שינוי המבנה המשטרי. זאת, מתוך הנחה כי שינויים אלו ישפרו את הדומיננטיות של מפא"י בשלטון.⁷

היעדר הסדרה חוקתית של תפקידי הפרלמנט וסמכויות הפיקוח שלו כלפי הממשלה, הובילו ליחסי כוחות א-סימטריים בין הממשלה לכנסת. הרוב ממנו נהנתה מפלגת השלטון בפרלמנט והיעדר פורום מוסדר לביקורת על השלטון (כגון ועדה לביקורת המדינה), החלישו מאוד על יכולת הפיקוח של הכנסת.

במשטר דמוקרטי, קיימים מספר מוסדות נוספים השותפים בתהליך של פיקוח ובקרה על פעילות הממשלה: בתי המשפט, מערכת אכיפת החוק, היועץ המשפטי לממשלה ומבקר המדינה. מוסדות אלה משמשים "שומרי

³ פקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948.

⁴ חוק יסוד: הכנסת – 1958; חוק יסוד: הממשלה – 1968; חוק יסוד: הצבא – 1976; חוק יסוד: השפיטה – 1984; חוק יסוד: מבקר המדינה – 1988; ועוד.

⁵ גם כיום עדיין חסרים חוקי יסוד בנושאים רבים, ביניהם חקיקה, זכויות האדם, זכויות חברתיות ועוד.

⁶ אוסצקי-לזר, ש. (2000). מהסתדרות עברית להסתדרות ישראלית: השתלבותם של ערבים בארגון, 1948-1966. עיונים בתקומת ישראל, 10. עמ' 381-419.

⁷ קידר, נ. (2011). "המאבק לשינוי שיטת הבחירות בישראל בעשור הראשון למדינה: סיפור על דמוקרטיה, תרבות אזרחית ומשפט". עיונים משפט, ל"ג. עמ' 555-592.

סך" כנגד פרקטיקות של שחיתות או שימוש לא נאות בכוחה של המדינה. עצמאות של מוסדות אלה מהשלטון הינה תנאי הכרחי ליכולתם למלא את התפקיד של "שומרי סף".

בישראל של שנות ה-50 עצמאותם של מוסדות הפיקוח והבקרה השונים ושל שומרי הסף הייתה מוגבלת מאוד ומוטלת בספק. בשנים אלו, "טיהרה" מפלגת השלטון את שורות בתי המשפט והשאירה בתפקידם רק שופטים אשר נתפסו כנאמני המפלגה.⁸ שופטים חדשים מונו אך הם על פי קריטריונים של קרבה ונאמנות. כתוצאה כך הרבו בתי המשפט בתקופה זו לצדד בעמדת המדינה בעתירות שנויות במחלוקת, כולל במקרים הנוגעים לליבה של הערכים הדמוקרטיים.

תפקידם וסמכויותיהם של "שומרי סף" נוספים – כמבקר המדינה והיועץ המשפטי – קיבלו פרשנות מצמצמת ומגבילה.⁹ רק בחלוף השנים ולאחר התערבות פרשנית של בתי המשפט, קיבלו משרות אלה הגדרות מרחיבות יותר.¹⁰ דוגמה למגמה זו של גימוד שומרי הסף ניתן למצוא בעצם השימוש במונח "יועץ" לתיאור תפקידו של ראש מערך אכיפת החוק (באנגלית: Attorney General),¹¹ או להגבלת התחום של ביקורת המדינה לעניינים פיסקאליים. בנוסף, דאגה מפא"י למנות לתפקידים אלו אנשים המקורבים אליה, אשר תפיסותיהם את התפקיד תאמו את צרכיה.

מפלגת השלטון עשתה שימוש פוליטי גם במוסדות אכיפת החוק, כגון המשטרה ושרותי הביטחון הכללי. גופים אלה הקימו "מחלקות פוליטיות" אשר ניהלו ציתות ומעקב אחרי גורמי אופוזיציה ויריבים פוליטיים של מפא"י. הרחבה על נושא זה בהמשך.¹²

תחרות פוליטית

מהקמת המדינה, התאפיינה המערכת הפוליטית בישראל בקיומן של בחירות סדירות, שהיו יחסית פתוחות, חופשיות ושוויוניות. מערכות הבחירות בשנות ה-50 התנהלו תחת חוקים זמניים, אשר נחקקו מחדש עבור כל מערכת בחירות.¹³ חוקים אלה כללו הכרה בזכותו של כל אזרח לבחור ולהיבחר, כמו גם הצהרה כי הבחירות הינן "כלליות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות".¹⁴ המשטר כמעט ולא הטיל הגבלות על האפשרות להציג מועמדות, וההתמודדות בבחירות הייתה פתוחה לכל.

עם זאת, מפלגת השלטון, מפא"י, פעלה בדרכים שונות כדי להטות את כללי המשחק לטובתה. בין היתר, היא עשתה שימוש במנגנון ההסתדרותי ובמוסדות הממשל כדי לחלק טובות הנאה ולהבטיח את נאמנותם של ציבורים שונים. כך למשל, נעשה שימוש בזיכיונות ורישיונות שחולקו על ידי הממשלה כדי להבטיח תמיכה

⁸ אדרת, ע' (2018). ממינויים פוליטיים ועד רשימות חיסול – כך הוקם בית המשפט העליון של מדינת ישראל. הארץ, 23 בספטמבר; ברון, נ' (2015). המסמך החסוי נחשף: כיצד מונו השופטים הראשונים במדינה. ידיעות אחרונות, 6 בפברואר.

⁹ 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.

¹⁰ סמכויותיו של היועץ המשפטי לממשלה קיבלו עיגון בדוח ועדת אגרנט 1962 – ועדת המשפטים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה; גוטמן, היועץ המשפטי נגד הממשלה.

¹¹ זמיר, י' (2017). "משרת היועץ המשפטי לממשלה". האוניברסיטה המשודרת, גלי צה"ל, 29 באוקטובר.

¹² לבנקורן, נ' (2019). בין גלוי לנעלם: היסטוריוגרפיה של משרתת ישראל בעשור הראשון. משטרה והיסטוריה, 1. עמ' 49-17.

¹³ פקודת הבחירות לאספה המכוננת, התש"ט-1948; חוק הבחירות לכנסת השנייה, התשי"א-1951; חוק הבחירות לכנסת, התשט"ו-1955.

¹⁴ חוק הבחירות לכנסת השנייה, התשי"א-1951.

במפא"י. המפלגה גם עשתה שימוש במונופול ההסתדרותי על שירותים חברתיים שונים בתחומי הבריאות, החינוך והדיור כדי להבטיח לעצמה תמיכה של ציבור הבוחרים.¹⁵ כמו כן, נעשה לעיתים גם שימוש במנגנונים אחרים של טובות הנאה ומתנות, במטרה להטות את ציבור הבוחרים.¹⁶

מפא"י עשתה שימוש גם בשירותי הביטחון, במטרה לעקוב ולאסוף מידע על מנהיגים פוליטיים של מפלגות האופוזיציה, כגון חרות, מפ"ם ומק"י.¹⁷ באחד האירועים היותר מוכרים נתגלה מכשיר האזנה של שב"כ במשרדו של ח"כ מאיר יערי, ממנהיגי מפ"ם באותה תקופה.¹⁸ במקרים אחרים נעשה שימוש בחשדות פליליים במטרה להרתיע ולסכל התמודדות של מנהיגים עצמאיים.¹⁹

במהלך מערכות הבחירות ניהלה מפא"י תעמולה ארסית ואגרסיבית כלפי מתחריה, אשר כללה שימוש בביטויים קשים של דה-לגיטימציה ושליטת היושרה והאמינות שלהם. ביטויים כגון "פשיסטים", "בוגדים" או "נאצים", רווחו בתעמולת הבחירות של שנות ה-50. מנגד, גם מתנגדי מפא"י לא בחלו בביטויים שנויים במחלוקת ותיארו את בן גוריון כ"דיקטטור".²¹

במהלך קמפיין הבחירות, לא היססו המפלגות השונות מלנקוט בפעולות של אלימות "בלתי רשמית", על ידי הפעלה של חברות בריונים, פיזור של עצרות בחירות והטמנה של מטעני חבלה מאולתרים.²² עם זאת, בעוד שפעילות כזו כנגד מפא"י נחקרה כ"פעילות טרור", פעולות דומות כנגד מתנגדיה לא זכו לחקירה אינטנסיבית בידי המשטרה או שירותי הביטחון.²³

במערכות הבחירות בשנות ה-50 ושנות ה-60 התמודדו "מפלגות לוויין" מטעמה של מפא"י, אשר פעלו בעיקר בקרב העולים מארצות צפון אפריקה והבלקן ובקרב המגזר הערבי. רשימות אלו נעדרו תשתית ארגונית או בסיס תמיכה עממי והרכבן כלל דמויות "מכובדות", המקורבות לממסד השלטוני, אשר העניקו את תמיכתן למפא"י לאחר הבחירות. בדרך זו זכתה מפלגת השלטון בתמיכה עקיפה של קבוצות שוליים מודרות, ואלו אפשרו לה להמשיך לשמור על יתרונה היחסי בכנסת.²⁴

¹⁵ לביא, צ'. (2011). בחירות 1951: מחאת הצרכנים שניצחה את השלטון. *ynet*, 11 בנובמבר.

¹⁶ זבולוני, נ'. (1950). "בשר טרי ערב בחירות". *חרות*, 5 באוקטובר; זבולוני, נ'. (1962). "ספרי תורה שנתרמו עבור עולים חולקו ע"י מפא"י כמתנות בחירות". *חרות*, 1 במאי.

¹⁷ ברגמן, ר'. (2007). "סודות השב"כ". *ידיעות אחרונות*, 23 במרץ.

¹⁸ בר-זוהר, מ'. (1975). *בן-גוריון*, כרך ב, פרק יד, עמ' 931.

¹⁹ אדרת, ע'. (2021). המנהיג המזרחי הראשון בעכו זוכר את איומי מפא"י. *הארץ*, 2 ביולי; נקדימון, ש'. (2011). אם יהיה צורך לירות – נירה. *הארץ*, 11 בנובמבר.

²⁰ מפא"י. (1955). כרזת "סוכנים ובוגדים"; מפא"י. (1955). כרזת "רדיו דמשק"; נקדימון, ש'. (2013). סיפור התיעוב והחיבה בין בגין ובן גוריון. *הארץ*, 12 בינואר.

²¹ הציונים הכלליים. (1951). כרזת בחירות; חרות. (1955). כרזת "הקץ למשטר הרודנות".

²² גולדשטיין, י'. (2002). המעורבות הפוליטית של 'הפועל': פרשת "איגוד הסדרן". בתוך: חיים קאופמן וחגי חריף (עורכים) *תרבות הגוף והספורט בישראל במאה העשרים*. 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.

²³ הבוקר. (1955). 'בילוש מפא"י' במסגרת שירות המודיעין הממשלתי. *הבוקר*, 10 ביולי.

²⁴ כבהא, מ'. (2013). "חברי הכנסת של רשימות הלוויין הערביות ותפקודם בתקופת הממשל הצבאי, 1948-1966". בתוך: מיכאל לסקר ויצחק רונן (עורכים), *אתגרים ביטחוניים ומדיניים במבחן המציאות: ישראל בין העולם הערבי והזירה הבינלאומית*. רמת גן: הוצאת אוניברסיטת בר אילן. ע' 203-218; כהן, א'. (2009). *חברי כנסת ערבים במפלגות ציוניות וברשימות לוויין, 1948-1988*: "בחינת השתלבותן של מיעוט לאומי במערכת הפוליטית הישראלית", חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים.

המרחב הציבורי

מראשית ימי המדינה, היה המרחב הציבורי בישראל פתוח, אבל נתון לפיקוח ממשלתי, גם אם מינימלי. פקודת סדרי השלטון והמשפט חייבה כל התארגנות ציבורית מימי המנדט, אשר ביקשה להמשיך ולפעול תחת המשטר הישראלי, לקבל אישור לכך ממשרד הפנים. מאז, כל התארגנות ציבורית חדשה נדרשת בדיווח וקבלת אישור מרשם העמותות. כמו כן, למדינה יש סמכות להכריז על התארגנות כלשהי כ"התארגנות בלתי חוקית", ולפעול נגדה במישור הפלילי.

בתקופת המנדט התארגנו ביישוב היהודי מגוון רחב של מסגרות ציבוריות – חברתיות, מקצועיות, ספורטיביות ומסחריות. מרביתם של גופים אלו פעלו בחסות של אחד הזרמים הפוליטיים והיו מסונפים לאחת המפלגות. התארגנויות במישור החברתי, מקצועי או ספורטיבי המשיכו באין מפריע גם לאחר קום המדינה, אולם מפלגת השלטון פעלה בדרכים שונות כדי למנוע את צמיחתן של מסגרות פוליטיות חדשות ולהגביל את פעילותן של מפלגות האופוזיציה וגורמים חוץ-ממסדיים שונים.

שירות הביטחון הכללי (שב"כ) ניהל פעילות ענפה של מעקב מודיעיני אחרי קבוצות שוליים בחברה. בין השאר, ניהל השירות מעקבים אחר התארגנויות מהצד הימני של המפה הפוליטית כגון ארגוני הפורשים, חוג "סולם" של ישראל אלדד, ואנשי המחתרות הלאומניות "מלכות ישראל" ו"ברית הקנאים".²⁵ במקביל, ניהל השירות מעקבים גם אחרי מתנגדי מפא"י מצד שמאל של המפה הפוליטית – הכנענים, הקומוניסטים, אנשי "מצפן" ו"העולם הזה".²⁶ כמו כן, עקב השירות אחר התארגנויות של עולים מארצות ערב, בין השאר כדי "למנוע צמיחה של מנהיגות אלטרנטיבית".²⁷

מפלגת השלטון עשתה שימוש במנופים שונים של תגמול ולחץ כדי "לעודד" פעילים חברתיים עצמאיים להצטרף לשורותיה. במקרה הצורך הפעילה מפא"י אלימות "בלתי רשמית אך מאורגנת" באמצעות "פלוגות הפועל" כדי להפחיד או להשתיק גורמים עצמאיים.²⁸ מהלכים יותר עדינים ו"אלגנטיים" של הפחדה והשתקה נעשו גם כנגד התארגנויות ביקורתיות מקרב אנשי האליטה, כגון "שורת המתנדבים" או "הועד למען פירוז גרעיני".²⁹

²⁵ דסקל, א' (1990). התנהגות אופוזיציונית חוץ פרלמנטרית בראשית המדינה, ברית קנאים ומלכות ישראל. עבודת מוסמך, אוניברסיטת בר-אילן, תש"ן; פלד, ע' (2016). 'סולם' ו'העולם הזה': שתי חלופות פוליטיות, לאומיות ותרבותיות בעשור הראשון למדינה. ישראלים, 7. עמ' 68-106; פס, י' (2017). ישראל אלדד ופרשת רצח קסטנר. עיונים בתקומת ישראל, 27. עמ' 216-237.

²⁶ מלמן, י' (2021). "מתברר שהשב"כ ריגל אחרי הכנענים". הארץ, 11 במרץ; אבנרי, אורי. (2014). "מה קורה כשרה"מ לא מוכן להשלים עם ביקורת בתקשורת". גלובס, 15 באפריל.

²⁷ אדרת, ע' (2021). "סיבת הריגול של שב"כ אחרי מזרחיים: 'עלולים להיווצר מנהיגים שרוצים לשלוט'". הארץ, 10 ביוני; אדרת, ע' (2021). המנהיג המזרחי הראשון בעכו זוכר את איומי מפא"י. הארץ, 2 ביולי.

²⁸ אדרת (2021). המנהיג המזרחי הראשון בעכו; גולדשטיין, י' (2002). המעורבות הפוליטית של 'הפועל': פרשת "איגוד הסדרן". בתוך: חיים קאופמן וחגי חריף (עורכים) תרבות הגוף והספורט בישראל במאה העשרים. יד בן צבי ומכון וינגייט. עמ' 129-158.

²⁹ יס, י' (1962). בן גוריון הזהיר את הוועד למען פירוז אטומי מפני הסכנות הכרוכות בפעילותו. חרות, 10 באוקטובר; רז, א' (2015). יהודים יפה מצטרפים לתנועה זו. העוקץ, 9 בנובמבר; קבלו, פ' (2003). בין אזרחים למדינה חדשה - סיפורה של שורת המתנדבים. עיונים בתקומת ישראל 13. עמ' 203-232.

השלטון אפשר אירועי מחאה והפגנות "ממוסדות", שאורגנו במסגרת ההסתדרות, אך גילה חוסר סובלנות כלפי אירועי מחאה שנתפסו כ"פוליטיים" ושהיה בהם פוטנציאל לערער על ההגמוניה של מפא"י. בשורה של אירועי מחאה לאורך שנות ה-50, לא היססה מפלגת השלטון להפעיל אלימות כלפי המוחים – בעזרת הצבא, המשטרה ופולגות הפועל. אירועים אלו כוללים את מחאת המאפיות ונהגי הקטרים, הפגנת הימאים, אירועי ואדי סאליב ומחאות נוספות על רקע עדתי.³⁰

המרחב התקשורתי

המרחב התקשורתי של מדינת ישראל בשנות ה-50 ובשנות ה-60 היה המשך ישיר לתקופת המנדט הבריטי, שהתאפיינה בעיתונות בעלת הטייה מפלגתית חזקה. כל אחת מהמפלגות והתנועות הפוליטיות בחברה היהודית הקימה לעצמה עיתון, אשר היווה פלטפורמה להפצת אידיאולוגיה ותעמולה מפלגתית, מזוהה ומוצהרת, לצד מתן פרשנות פוליטית לאירועי היומיום. המדינה חייבה את כלל העיתונים בקבלת רישיון והטילה פיקוח וצנזורה על התכנים שלהם.

תקנות ההגנה (שעת חירום) אפשרו לשר הפנים להורות על סגירה של עיתון או בית דפוס אשר עברו על כללי הצנזורה ופרסמו מידע היכול לפגוע בביטחון המדינה. תחת אמתלה זו ניסתה מפלגת השלטון להורות על סגירת עיתונים שהיו מאוד ביקורתיים כלפיה. אולם, ניסיונות אלו נדחו על ידי בית המשפט – בבג"ץ קול העם – וחייבו את המדינה לאמץ כלים וולונטריים לצורך הגבלת הביקורת העיתונאית.³¹ הממשלה יזמה "הסדר ג'נטלמני" עם עורכי העיתונות היומית המשמעותית (ועדת העורכים), לפיו הם יזכו למעמד פריווילגיאלי וגישה בלעדית לראשי הממשל, בתמורה לשמירה על סודיות והימנעות מפרסום בנושאים רגישים. הסדר זה לא חל על כלי תקשורת ביקורתיים כגון "קול העם" או "העולם הזה".³²

מפלגת השלטון גם פעלה לקעקע עיתונים רדיקאליים וביקורתיים אלו באמצעות תביעות משפטיות, חרם כלכלי וניסיונות סגירה. במקביל, הקימה שבועון מטעם ("רימון"), במימון וסיוע של שירותי הביטחון, שפרסם ידיעות אוהדות על מפלגת השלטון והכפיש שבועון מתחרה – "העולם הזה".³³

³⁰ 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-כלב, ה'. (1999). מאורעות ואדי סאליב. 50 ל-48, תיאוריה וביקורת, 12-13. עמ' 149-158; בר־און ממן, ש'. (2018). מחאה ומעמד בבאר שבע, 1948-63. 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, ציונה גרוסמרק, חיים גורן, מוסטפא עבאסי וזאביק גרינברג (עורכים). מחקרים חדשים של הגליל: ספר שלישי. הוצאת המכללה האקדמית תל-חי. עמ' 219-237.

³¹ רוזין, א'. (2006). קול העם – דיוקנו של מאבק. בתוך, מיכאל בירנהק (עורך), שקט, מדברים: התרבות המשפטית של חופש הביטוי בישראל. תל אביב: הוצאת רמות. עמ' 71-129.

³² הארץ. (1948). בן-גוריון: צנזורה רק בענייני ביטחון. הארץ, 29 באוגוסט; על המשמר. (1948). העיתונות לא תשלים עם צנזורה פוליטית. על המשמר, 20 באוגוסט.

³³ 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.

עם הקמת המדינה הופסקה הוצאתם לאור של עיתונים רבים בשפה הערבית שפעלו בתקופת המנדט. אלו שהמשיכו להתפרסם היו נתונים תחת פיקוח וביקורת הדוקים של שירותי הביטחון. ניסיונות לייסד עיתונות מפלגתית ערבית עצמאית, כגון אל-ארד, לא זכו לגיבוי על ידי המשפט, הושתקו על ידי המדינה ומפעיליהם הועמדו לדין על עברות טרור.³⁴

ממשל צבאי והמיעוט הערבי

במהלך מלחמת העצמאות הוטל ממשל צבאי על כלל הישובים הערביים שנכבשו על ידי ההגנה וצה"ל. לאחר הקמת המדינה, המשיך הממשל הצבאי להתקיים ביישובים ערביים מכוח תקנות ההגנה (שעת חירום) עד לשנת 1966. תקנות אלה אפשרו למושל הצבאי למנוע ולהגביל תנועה באזורי הממשל ויצרו משטר מסועף של היתרים ואישורי תנועה. כמו כן, העניקו תקנות אלו סמכויות למעצר ללא משפט, החרמת רכוש, הרס בתים, הפקעת קרקעות וכן גם הגלייה וגירוש של אזרחים. סמכויות הממשל הצבאי, אשר הופעלו באופן בלעדי כלפי האזרחים הערבים של מדינת ישראל, פגעו באופן מהותי בחופש התנועה ובחירויות הפרט של אזרחים אלו.³⁵

משטר ההיתרים והרישיונות אפשר מתן טובות הנאה או ענישה של אזרחים בהתאם למידת נאמנותם למפלגה. הממשל הצבאי הטיל הגבלות ומנע קיום עצרות בחירות של מפלגות. במקרים אחדים, גורשו פעילי אופוזיציה מרכזיים מכפריהם והוטלו הגבלות חמורות על חירויות הפרט.³⁶

ככלל, השלטונות פעלו במטרה להגביל ולמנוע התארגנות פוליטית עצמאית של ערביי ישראל. יוזמות שונות להוצאה אל מחוץ לחוק של מפלגות מעורבות – דוגמת מפ"ם ומק" – הועלו במפא"י לאורך שנות ה-50, אך לא הבשילו לכדי מעשה. מנגד, ניסיונות להתארגנות פוליטית עצמאית של ערביי ישראל – דוגמת "אל-ארד" או "בני הכפר" – הוצאו אל מחוץ לחוק וחבריהן נשפטו אל מעורבות בפעילות טרור.³⁷

כל זאת, במקביל לפעולות לפינוי כפרים ערביים, הרס בתייהם וגירוש התושבים, שנמשכו במקומות אחדים עד אמצע שנות ה-50. החרמת קרקעות ורכוש של אזרחים ערבים – למטרות צבאיות ואחרות ותחת כסות חוקית – נמשכו גם אל תוך שנות ה-80. לפי הערכות שונות, הופקעו מידי הציבור הערבי כ-960,000 דונם, מתוך כ-1,400,000 שהיו בבעלותו לפני קום המדינה.³⁸

³⁴ חריס, ר'. (2017). המתח הלאומי: תנועת אל-ארד בבית המשפט העליון. בתוך: המשפט הישראלי – השנים המעצבות: 1977-1948. ירושלים: ספריית "הלל בן-חיים" והוצאת הקיבוץ המאוחד. עמ' 113-170.

³⁵ כהן, ה'. (2006). ערבים טובים: המודיעין הישראלי והערבים בישראל. ירושלים: הוצאת עברית.

³⁶ אוסצקי-לזר, ש'. (2002). "הממשל הצבאי כמנגנון שליטה באזרחים הערבים-1948-1958". המזרח החדש, מ"ג.

³⁷ Dallasheh, 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. 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. 149-160

³⁸ יפתחאל, א'. (1999). יום האדמה. 50-48, תיאוריה וביקורת, 12-13. עמ' 279-290; רכס, א'. (1977). ערבי ישראל והפקעת הקרקעות בגליל. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.

לסיכום, ניכר כי בשנים אלו המשטר בישראל נהג כמשטר סמי-אוטוריטרי, שאימץ דפוסים פורמאליים של תהליכי בחירות, תוך שפעל בערוצים שונים – גלויים וסמויים כאחד – כדי לפקח ולהגביל קבוצות מיעוט, בעיקר בקרב הציבור הערבי. זאת, מטעמים ביטחוניים שלעיתים עלו בקנה אחד עם אינטרסים פוליטיים. עם זאת, חשוב גם לזכור כי פרקטיקות אלו לא היו חריגות יחסית לדמוקרטיות מבוססות אחרות. בארה"ב היו עדיין בתוקף חוקי ג'ים קראו שהפלו באופן חוקי בין אוכלוסייה לבנה לשחורה וצרפת הפעילה באלג'יר שיטות דיכוי ורצח שלידן החווירו כל שיטות הפעולה של צה"ל ושאר גורמי הביטחון מול הציבור הערבי.

שנות ה-80 ושנות ה-90

המהפך הפוליטי של 1977, ממשלות האחדות של שנות ה-80, האינתיפאדה הפלסטינית, הליברליזציה הכלכלית והסכמי השלום עם מצרים ירדן ואש"ף יצרו את הרקע לשינויים משמעותיים במשטר הישראלי לאורך שנות ה-80 וה-90. שינויים אלו התאפיינו במגמה של ליברליזציה ודמוקרטיזציה גוברת, לצד העמקת שסעים אידאולוגיים וחברתיים בין הקבוצות השונות המרכיבות את הציבוריות בישראל.

בעזרת אפיון מגמות אלה והשינויים שהביאו איתם, נאמוד את מידת הדמוקרטיזציה של המשטר בשנים הללו.

מסגרת חוקתית

בשנות ה-80 ובשנות ה-90 המשטר בישראל עשה כמה קפיצות דרך לכיוון של דמוקרטיה ליברלית: צעדים משמעותיים לעבר חוקה; תחרות פוליטית חופשית ושוויונית יותר; שיפורים חשובים בחופש הביטוי וחופש העיתונות; דה-פוליטיזציה של רשויות אכיפת החוק; ויותר איזון ופיקוח בין הרשויות. עם זאת, הכיבוש והשליטה על העם הפלסטיני יצרו שתי מערכות משטר מקבילות – האחת בשטחים הפלסטינים הכבושים של משטר צבאי והאחרת בתוך גבולותיה הבינלאומיים המוכרים של מדינת ישראל, שם מתחזקים הרכיבים והכוחות הדמוקרטיים.

בשנים אלה חוקקו ארבעה חוקי יסוד שנתנו דחיפה משמעותית לתהליך הבנייה של מסגרת חוקתית למדינת ישראל: חוק יסוד: השפיטה; חוק יסוד: מבקר המדינה; חוק יסוד: חופש העיסוק; וחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.³⁹

חוקי היסוד "כבוד האדם וחירותו" ו"חופש העיסוק" היוו אבני דרך במגמת הליברליזציה של המשטר בישראל. הם הניחו את היסודות החוקתיים להגנה על חירויות וזכויות הפרט מפני כוחו של השלטון. כמו כן, הם כללו, לראשונה, סעיפים המעניקים להם מעמד בכורה ביחס לחוקים רגילים וחייבו פרוצדורה מיוחדת לצורך שינויים. סעיפים אלו הדגישו את מעמדם המיוחד של חוקי היסוד כמסגרת חוקתית המתגבשת למשטר בישראל. חוקים אלו גם יצרו את הבסיס המשפטי להפעלה של ביקורת שיפוטית על חקיקה – סמכות אשר גם כיום נמצאת במחלוקת משפטית וציבורית נוקבת.

³⁹ חוקי היסוד של מדינת ישראל, אתר הכנסת.

חוקי היסוד "השפיטה" ו"מבקר המדינה" הגדירו ומיסדו את הסמכויות של שני המוסדות והשלימו את תהליך הגדרת הסמכויות של המוסדות והרשויות המרכזיות במשטר הישראלי, תהליך שנמשך כשלושים שנה. בנוסף, העניקו חוקים אלו יתר עצמאות למוסדות שומרי סף, ותרמו לביסוס מאזן פיקוח בין הרשויות השונות של המשטר בישראל. הרחבת סמכויותיו של מבקר המדינה, יחד עם הקמת ועדה קבועה בכנסת ל"ביקורת המדינה", הגבירו את היכולת של הפרלמנט הישראלי לפקח ולאזן את פעילות הממשל. עם זאת, סמכויותיו של הפרלמנט נותרו ללא בסיס חוקתי ואינן מעוגנות בחוקי יסוד.

המגמה של הכנסת תיקונים ושינויים בחוקי היסוד גברה בשנות ה-80 וצברה תאוצה מאז. שינויים אלו, אשר נעשים ברוב רגיל, שוחקים בהדרגה את מעמדם המיוחד של חוקי היסוד.

תחרות פוליטית

המהפך של 1977 שינה את יחסי הכוחות בפוליטיקה הישראלית והביא לראשונה לחילופי שלטון באמצעות הקלפי. במהלך שנות ה-80 וה-90 נשמר איזון אלקטורלי בין שני הגושים הגדולים. בין השנים 1984-1990 כיהנו ממשלות "אחדות לאומית", בהן התקיים ייצוג פריטטי לשני הגושים. במהלך שנות ה-90 התחולל שלוש פעמים מהפך בשלטון בין מפלגות העבודה והליכוד.

אמנם התחרות כללה לעיתים גם הטחת האשמות הדדית בין המפלגות וראשיהן, אך גבולות השיח התרבותי נשמרו לרוב. תעמולת הבחירות התאפיינה בדיון ענייני, ללא ניסיונות לדה-לגיטימציה שאפיינו את שנות ה-50 וה-60.

מגמה זו הגיעה לסיומה בעקבות הסכמי אוסלו. המתקפות הארסיות על יצחק רבין ושמעון פרס, הגיעו לשיאן עם רצח ראש הממשלה רבין בנובמבר 1995. מגמה זו נמשכה בבחירות 1996 ואחריהן. הקמפיין מול שמעון פרס התאפיין בכותרות כגון "פרס יחלק את ירושלים", "הערבים בחרו בפרס", ו"פושעי אוסלו לדין".⁴⁰

במקביל, צמחו בשנים אלו מפלגות נישא סקטוריאליות מימין ומשמאל למפלגות הגדולות. מפלגות אלו, כולל מפלגות לאומיות קיצוניות, ייצגו קהלים ואינטרסים ספציפיים והעידו על הגידול במגוון ובייצוג שניתן לקבוצות שונות בחברה.

על רקע זה, הוכנס בשנת 1985 תיקון לחוק יסוד: הכנסת, אשר העניק לוועדת הכנסת את הסמכות לפסול רשימה אם "יש במטרותיה או במעשיה שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, שלילת האופי הדמוקרטי של המדינה, או הסתה לגזענות".⁴¹ הצעות הפסילה והחלטות הועדה היו נתונות לביקורת שיפוטית באופן תדיר. בשנות ה-80 וה-90 נעשה שימוש בסעיף זה כדי לפסול שתי מפלגות יהודיות קיצוניות – "כך" ו"כהנא חי" – על רקע תמיכתן בגזענות. מאז ראשית שנות האלפיים נעשה שימוש רב בסעיף זה על מנת

⁴⁰ שטנדל, נ' (2019). לא לדבר על רצח רבין: חזרנו לתעמולת בחירות 1996. *Mako*, 31 בינואר.
⁴¹ חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 9), 1985.

לנסות לפסול רשימות לאומיות ערביות, על רקע "שלילת קיומה של ישראל כמדינה יהודית". בכל המקרים הללו, התערב בית המשפט כדי להפוך את החלטתה של ועדת הבחירות.⁴²

מוסדות שלטוניים

התחרות הפוליטית החריפה של שנות ה-80 חיזקה את הכנסת, שנטלה חלק יותר מרכזי בתהליכי הפיקוח הציבורי על פעילות הממשלה והגבירה את כוח המיקוח של נבחרי הציבור ואת מעורבותם בעיצוב המדיניות. הדבר מצא את ביטויו בעלייה משמעותית בהיקף השימוש בשאילתות, בהצעות לסדר ובהצבעות אי-אמן.⁴³ בנוסף, שינויים שנעשו בסדרי העבודה של הכנסת, כולל איחוד ועדות והקמה של ועדות חדשות (ביקורת המדינה ומעמד האישה), הגבירו גם הם את יכולת הפיקוח על הממשלה.⁴⁴

כאמור, סמכויות הכנסת וכללי עבודתה מעולם לא עוגנו בחוק ונתרו ברובם בתקנון הכנסת בלבד. וכך ככל שהכנסת פעלה יותר בנמרצות, כמתואר לעיל, כך פעלה הממשלה להגבילה, ובכך הגבילה גם את יכולת הפיקוח שלה.

חוק יסוד: השפיטה וחוק יסוד: מבקר המדינה הגדירו את הסמכויות והגבירו את העצמאות של בתי המשפט ושל מבקר המדינה. במקרה של מבקר המדינה, החוק החדש אף הרחיב באופן משמעותי את סמכויותיו. חקיקה זו אף הסדירה את תהליכי המינויים והגבילה את המעורבות הממשלתית בהם. מבין שומרי הסף, רק מעמדו של היועץ המשפטי נותר בלתי-מוסדר ונתון לגחמות השלטון. בנוסף, חילופי הדורות בשירות הציבורי במהלך שנות ה-70 הביאו לעלייתו של דור חדש של ממלאי תפקידים. רובם היו בעלי מוניטין מקצועי וחושם בריאים של ביקורת וחשדנות כלפי השלטון וחתרו לפעול באופן עצמאי.

המהפך השלטוני ב-1977 חיזק תהליכים של התמקצעות ודה-פוליטיזציה שעברו רשויות אכיפת החוק במהלך שנות ה-70. חילופי הדורות הביאו לצמיחה של מנהיגות צעירה וחדשה שהייתה פחות מקושרת למפלגת השלטון מאז הקמת המדינה והדגישה ערכים של מקצוענות ועצמאות. המחלקות הפוליטיות במשטרה ובשב"כ נסגרו כבר במהלך שנות ה-60, אולם חילופי השלטון הביאו לביעור של הארכיונים מחומרים שעסקו ב"מעקב אידיאולוגי" אחר מפלגות הימין. עדכון נהלים יצר תהליכים של פיקוח הדוק יותר של נציגי הפרקליטות אחר חקירות רגישות ובעלות גוון פוליטי ומפלגתי. כתוצאה מכך גברה רמת הפיקוח המקצועי על עבודת המשטרה. עם זאת, שירותי הביטחון והמשטרה המשיכו במעקב אחר גורמים חתרניים במגזר היהודי ובמגזר הערבי, כולל הפעלת סוכנים בקרב קבוצות שוליים כאשר היה חשש סביר להפרת חוק.

הבקרה והביקורת השיפוטית על התנהלות המשטר התחזקו גם הן במהלך שנות ה-80. הבסיס החוקי לעריכה של ביקורת שיפוטית קיבל חיזוק ולגיטימציה בעקבות חקיקת חוקי היסוד: כבוד האדם וחירותו וחופש העיסוק. במקביל, חילופי אישים בצמרת המערכת המשפטית הביאו למגמה של אקטיביזם שיפוטי מוגבר,

⁴² שמיר, מ' ומרגל, ק'. (2005). תפיסות איום ופסילת רשימות ומועמדים לכנסת: מירדור ועד בחירות 2003. משפט וממשל, ח, תשס"ה. עמ' 119-154; שני, י' ופוקס, ע'. (2021). כל מה שרצייתם לדעת על פסילת רשימות ומועמדים. המכון הישראלי לדמוקרטיה, 17 בפברואר.

⁴³ המכון הישראלי לדמוקרטיה (2000). שאילתות כאמצעי פיקוח של הפרלמנט על הרשות המבצעת. פרלמנט, 26. 19 בינואר; דרייטפיץ, ש'. (2010). אי-אמן בממשלה: על מנגנון האי-אמן בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה. 13 במרץ.

⁴⁴ חזן, ר' ופרידברג, ח'. (2009). פיקוח הכנסת על הממשלה: תמונת מצב והצעה לרפורמה. המכון הישראלי לדמוקרטיה.

אשר מצא את ביטויו בשורה של פסקי דין תקדימיים – קעדאן, אליס מילר, פסרו (גולדשטיין).⁴⁵ פסקי דין אלה הדגישו וביססו את עקרון השוויון ושמו דגש על מניעת אפליה בין מגזרים שונים בחברה.

המרחב הציבורי

שנות ה-80 היו גם תקופה של צמיחה עבור החברה האזרחית בישראל. עמותות וארגוני חברה אזרחית החליפו בהדרגה את המסגרות החברתיות הממוסדות שנוצרו בתקופת היישוב ואשר היו ברובן מסונפות לארגונים מפלגתיים. התארגנויות חדשות אלו היו מגוונות וכללו בין השאר את התחום החברתי, הפוליטי והמקצועי, ופעילויות תחרותיות. חלק מפריחה חדשה זו נבעה מחקיקת חוק העמותות, תש"מ-1980 אשר הקל ופישט תהליכים של התארגנות תאגידית שלא במסגרת ממשלתית, דתית או כלכלית. העמותות מצדן, נדרשו להירשם אצל "רשם העמותות", גוף ממשלתי שהוקם לצורך מעקב ופיקוח את התארגנויות אלו. באמצע שנות ה-90, בעקבות לקחי יישומו של החוק, הוגברו סמכויות האכיפה והפיקוח של רשם העמותות, בעיקר בכל הקשור להתנהלות הכספית של העמותות, התאמת פעולתן למטרותיהן המוצהרות ועמידה בכללי התקנון הפנימי. עם זאת, מוסדות פיקוח אלה לא התערבו, באופן כללי, בתכני הפעולה של העמותות או בפעילותן הפוליטית.

חופש הביטוי והזכות להפגנה ומחאה מעולם לא זכו לביסוס והגנה בחוקי מדינת ישראל. עם זאת, הזכות להפגנה ומחאה קיבלה ביטוי משמעותי בכמה פסקי דין של בית המשפט העליון והפכה באמצעותם לזכות חוקתית מוגנת.⁴⁶ במקביל, הטיילה מערכת אכיפת החוק מספר סייגים ומגבלות על זכות זו, כגון הצורך בקבלת רישיון והאפשרות להגביל את זכות ההפגנה מול בתיהם של אנשי ציבור ונבחרים.⁴⁷ גם במקרה זה הטיילו בתי המשפט סייגים 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, או בהקשר לנושא ההפגנה. כן קבעו בתי המשפט כי מעונם הרשמי של ראש הממשלה והנשיא הינם סמלים שלטוניים ואינם חוסים תחת המגבלות המוטלות על הפגנה מול ביתו הפרטי של איש ציבור.

בשנות ה-80 חלה עלייה ניכרת בפעילות המחאה הפוליטית במרחב הציבורי בישראל. הפגנות ענק בעד ונגד מלחמה, בעד ונגד פינוי השטחים הכבושים, בעד ונגד הסכמי אוסלו, היעלמות ילדי תימן ועוד. ככלל, המדינה אפשרה את קיומן של פעולות מחאה ולא נעשו ניסיונות למנוע ולהגביל את חופש הביטוי. רשויות אכיפת החוק פעלו להסדיר את המחאה ולשמור על הסדר הציבורי, ורק במקרים נדירים התגלגלו אירועים אלה לכדי אלימות. גם במהלך מערכות בחירות, למשל כאשר תומכי כהנא ותומכי הדמוקרטיה התעמתו אלו עם אלו, שמרה המשטרה על הפרדת הנצים, אך אפשרה את קיומם של אירועי המחאה משני הצדדים.

⁴⁵ פרידמן, ש'. (2021). מיהו גר? תולדות המאבק המשפטי ותוצאותיו. המכון הישראלי לדמוקרטיה. 9 במרץ; זיו, נ' ויקיר, ד'. (2006). אפליית משפחה ערבית בקניית קרקע ביישוב קציר. האגודה לזכויות האזרח. 13 במאי; בג"ץ 4541/94, אליס מילר נ' שר הביטחון ואח', כ"ד מט (4) 94 (1995).

⁴⁶ פישמן, א'. (2005). מסמך רקע בנושא: גבולות המחאה. הכנסת – מרכז מחקר ומידע. 6 ביולי.

⁴⁷ היועץ המשפטי לממשלה. (2003). "חירות ההפגנה", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מס' 3.1200. 23 במרץ.

אירועים נדירים בהם הופעלה אלימות מצד הרשויות כלפי מפגינים התאפיינו באלימות מצד המפגינים, בהפרות נרחבות של החוק והסדר, ובהפרעה לסדר הציבורי. כאלו היו למשל אירועי פינוי ימית, חסימות הכבישים של תנועת "זו ארצנו", או ההתבצרות ביהוד של חסידי עוזי משולם. עם זאת, במרבית המקרים היה יחס מאופק וסלחני מצד המשטרה, גם כלפי אירועים של הפרות סדר, כמו למשל הפגנות השבת של החרדים בירושלים וחסימת רחוב בר-אילן.

ככלל, פעילותן של רשויות אכיפת החוק – המשטרה ושב"כ – כלפי פעילות מחאה פוליטית התאפיינה בדרך כלל במקצועיות וסובלנות. מצד אחד, פעילות המעקב האינטנסיבית אחר גורמי אופוזיציה שאפיינה את שנות ה-50 ושנות ה-60 פסקה כמעט לחלוטין. מצד אחר, השב"כ המשיך לעקוב אחרי גורמים חתרניים ולאומניים במגזר היהודי ובמגזר הערבי כאחד.

המרחב התקשורתי

שוק התקשורת והעיתונות בישראל עבר גם הוא בהדרגה שינויים עם דעיכתם וסגירתם של העיתונים המפלגתיים ועם חדירה של נורמות וערכים מקצועיים ומסחריים לשוק התקשורת, שהלך והתרחב, בעיקר כלי המדיה הדיגיטליים. זאת, לצד חילופי דורות בקרב בעלי השליטה במרבית העיתונים המרכזיים וכניסתם של גורמים עסקיים וכלכליים לתחום המו"לות והעיתונות בישראל שהביאו עימם שינויים רבי פנים. כמה כלי תקשורת שנקלעו לקשיים נרכשו על ידי בעלי הון בעלי אידיאולוגיה ימנית מובהקת.⁴⁸ כמו כן, הוקמו כלי תקשורת חדשים בעלי אוריינטציה מסחרית. באופן הזה התחזקה ברית האינטרסים בין בעלי ממון עם אינטרסים כלכליים לבין פוליטיקאים שזקוקים לתמיכה ציבורית.

במקביל לעלייה במקצוענות ובביקורתיות של התקשורת הישראלית, חלה שחיקה משמעותית ביכולת הפיקוח הממשלתי על השיח התקשורתי.⁴⁹ שינויים פוליטיים וחברתיים הביאו לערעור על היקף סמכותיה ותפקידה של הצנזורה הצבאית. חשיפות של כמה פרשות ביטחוניות במהלך שנות ה-80 הביאו נושא זה לבחינה והכרעה שיפוטית בבג"ץ.⁵⁰ בעקבות פסיקה זו, נחתם הסכם חדש בין העיתונים לצנזורה, אשר צמצם את היקף הנושאים עליהם הוטל פיקוח.⁵¹ בנוסף, אחד ממנגנוני הצנזורה העצמית שהיו נהוגים עד אז בשוק התקשורת – ועדת העורכים⁵² – איבד מהאפקטיביות שלו בעקבות פרישתם של עיתונים מרכזיים מהסדר זה. צעדים אלו הגדילו את היקף הנושאים עליהם יכלה התקשורת לדווח וצמצמו את היקף הפיקוח הממשלתי על הביקורת התקשורתית.

⁴⁸ מכירתו של הג'רוזלם פוסט ב-1989 והקמתו של "מקור ראשון" ב-1997; רט, א'. (1998). כך נמכר ה"ג'רוזלם פוסט". העין השביעית, 1 בספטמבר.

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

⁵⁰ בג"ץ 680/88 – מאיר שניצר ואחרים נגד הצנזור הצבאי הראשי, 1988.

⁵¹ כץ, (1997). התקשורת הגלובלית ומדיניות הסיקור.

⁵² לביא, צ'. (1987). ועדת העורכים – מיתוס ומציאות. קשר, 1, מאי. עמ' 11-34.

היחס אל המיעוט הערבי בתחומי מדינת ישראל

ביטול הממשל הצבאי ב-1966 סימל לכאורה את השוואת מעמדם של אזרחי המדינה הערבים לזה של האזרחים היהודים, והעביר את האחריות והטיפול בהם אל משרדי הממשלה השונים. עם זאת, הפרקטיקה הממשלתית המשיכה להפלות את הציבור הערבי, ולכך ניתנו לאורך השנים ביטויים ברורים.

מאז קום המדינה לא נוסד אף יישוב חדש לאוכלוסייה הערבית ושטחם המוניציפאלי של יישובים ערביים קיימים לא הורחב. במקביל, עד אמצע שנות ה-80 נמשכה ההפקעה של קרקעות בבעלות של ערבים לטובת פיתוח והרחבה של יישובים יהודיים שכנים במסגרת מדיניות "ייהוד" הגליל והנגב. בסוף שנות ה-70 הוקמה "הסיירת הירוקה" שעיקר פעילותה כוונה נגד האוכלוסייה הבדואית וכללה "פינוי פולשים" והריסת בתיהם, החרמה של רכוש ועדרי צאן, השמדה של שדות תבואה ועוד.⁵³ מכלול צעדים אלה חיבל באפשרותה של האוכלוסייה הערבית להתמודד עם קצב הגידול הטבעי שלה, ובליט ברירה הוקמו עשרות כפרים בלתי מוכרים. תחושת האפליה של אזרחי המדינה הערבים קיבלה חיזוק גם מהעובדה שיישובים ערביים הופלו לרעה בחלוקת תקציבי פיתוח ותקציבים ממשלתיים אחרים ביחס לשכניהם היהודים.⁵⁴

מעבר לממד הטריטוריאלי, לאפליית האוכלוסייה הערבית ניתנו גם ביטויים רבים נוספים. כך, למשל, זכותם לחופש התארגנות והזכות להפגין הוגבלה משמעותית, והסנקציות על הפרת ההגבלות היו אלימות ביותר, כפי שבא לידי ביטוי באירועי יום האדמה במרץ 1976 ובאירועי אוקטובר 2000. גם הזכות לחינוך חופשי נפגעה, והשב"כ התערב במינוי מורים, מנהלים ומפקחים במערכת החינוך הערבי – פרקטיקה שבצורה כזו או אחרת ממשיכה להתקיים עד היום.⁵⁵ לכך יש להוסיף גם מדיניות הקצאות מפלה שתוצאתה היא הישגים לימודיים של תלמידים ערבים הנופלים מאלה של עמיתיהם היהודים.⁵⁶

מול מגמות אלה בלטו גם תהליכים הפוכים. בראשית שנות ה-90, במהלך כהונתה של ממשלת רבין, נעשה ניסיון ממשלתי משמעותי לצמצם את הפערים ביחס למגזר הערבי באמצעות הזרמה של תקציבים ופעולות לשיפור התשתיות ביישובים הערביים. פעולות אלו לא נמשכו אמנם לאחר חזרתו של הליכוד לשלטון, אבל בשנים האחרונות ניכר מאמץ ממשלתי משמעותי לצמצום הפערים. בשנת 2015 אישרה הממשלה תקציב של 15 מיליארד שקלים לתכנית חומש לצמצום הפערים, ובאוקטובר 2021 אישרה הממשלה תקציב מיוחד של 30 מיליארד שקלים לתכנית חומש דומה. המגעים שקיים בנימין נתניהו עם מפלגת רע"ם לאחר בחירות 2021, והקואליציה שנוצרה בעקבות הבחירות, הבנויה על שותפות בין מפלגות ימין מובהקות למפלגה ערבית, חיזקה את הלגיטימציה הפוליטית של הציבור הערבי בישראל. ביטוי לכך ניתן, בין השאר, במקום המרכזי לו זכתה בעיית האלימות בחברה הערבית בדיון הציבורי בכלי התקשורת הגדולים במדינה.

⁵³ פורת, ח' (2020). "הסיירת הירוקה" בעיני העיתונות היומית (1976-1980). מחלקה ראשונה, 23 באפריל.

⁵⁴ רכס, א' ורודניצקי, א' (2009). החברה הערבית בישראל – אגודן מידע. יוזמות אברהם, מאי.

⁵⁵ Ynet, 13 לפברואר, 2020.

⁵⁶ נסרין חדאד חאג' יחיא, איימן סוף, ניצה (קלינר) קסיר, בן פרג'ון, "חינוך והשכלה בחברה הערבית: ניצנים של שינוי", מחקר מדיניות 159, המכון הישראלי לדמוקרטיה, פברואר 2021, עמ' 11.

הכיבוש והשלכותיו

מאז 1967 מתקיים הלכה למעשה שלטון כיבוש בהתאם לדיני המשפט הבינלאומי ביחס לשטחים כבושים על אוכלוסייה פלסטינית נרחבת ובמסגרת זו מתקיים בשטחים אלו (למעט חבל עזה) שלטון סמכותני קלאסי. נייר זה לא ייכנס למאפייני משטר הכיבוש אלא רק להשלכותיו התרבותיות והחברתיות בהקשר של מצב הסמכותנות בישראל.

בישראל קיים רצף מרחבי בין המדינה לבין השטחים הכבושים ואלה יושבו באזרחי המדינה הכובשת, תוך הפרה מפורשת של סעיף 49 באמנת ז'נבה הרביעית מ-1949 (שממשלת ישראל אשררה). לצעד זה יש משמעות חמורה: ב-1998 נוסחה אמנת רומא, שעליה חתמו עד כה יותר ממאה מדינות. לפי אמנה זו, הפרות בוטות של אמנות ז'נבה מ-1949 נחשבות פשעי מלחמה ולכן ישראל עלולה להישפט ולהיענש בידי בית הדין הפלילי הבינלאומי. בנוסף, הכיבוש הישראלי נמשך כבר יותר מחמישים שנה, ומשך הזמן הארוך מעורר שאלות משפטיות בנוגע למטרות הכובש, שעלול לרצות לשנות את מעמד השטח הנכבש.

במצב זה, הגבולות הלכו ונעשו מטושטשים: תופעות ותהליכים שונים המאפיינים כל חברה כובשת זלגו עם הזמן מהשטח הכבוש לתוך השטח שבתחום הקו הירוק ויצרו שינויים ארוכי טווח. זהו תהליך המשותף לכל החברות הכובשות והמאפיינים שלו קבועים פחות או יותר. במסגרתו, נוטים להיווצר דוגמות ונרטיבים להצדקת הכיבוש המתמשך: בעלי עניין חדשים מופיעים; נורמות חלופיות מתגבשות; שפה חדשה נוצרת; אמות מוסר נקבעות במטרה להצדיק את הכיבוש; מתעורר הרצון להשתלט על משאבים, תוך ניצול השטחים הכבושים והאוכלוסייה שבהם; כוחות ביטחון ותקציבים מופנים למשימה החדשה; נבנית מערכת שליטה ופיקוח; מתפתחת דיפלומטיה ייעודית להצדקת המאבק בהתנגדות בפני הקהילה הבינלאומית; מתגבשת תרבות פוליטית חדשה כדי לשמר את הכיבוש; צורכי ביטחון ואסטרטגיות צבאיות מותאמים לשימור המצב; מופיעות קבוצות שרוצות לספח את השטח הכבוש ומולן קמות קבוצות שמתנגדות לכיבוש ומנהלות נגדו מאבק פוליטי המעמיק את השטח הפוליטי הפנימי ועוד.

התהליכים הללו מובילים כאמור לשינויים, אף אם לא כולם בולטים מיד. אך ככל שמעמיק הכיבוש ואיתו ההתנגדות, הופכים השינויים הללו מוחשיים יותר. החברה שנכבשת נוטה, ברוב המקרים, לגלות התנגדות, ואילו החברה הכובשת מנסה לדכא אותה, גם כאשר ההתנגדות היא קלה, למשל: כתיבת מנשר התנגדות לכיבוש או ארגון הפגנה לא אלימה. הסבירות להתנגדות אלימה גוברת בדרך כלל עם חלוף הזמן ומעגלי אלימות ועצימותה משתנה ממקרה למקרה ובהתאם לנסיבות, והיא נוטה לחלחל לתחומים חיים רבים.

ישוב אזרחים בשטח כבוש מעצימה עוד יותר את הדינמיקה הזו. כך גם במקרה של ישראל בשטחים: החלטת הממשלה ליישב אזרחים מעבר לקו הירוק דורשת, בין היתר, לספק להם הגנה, להעביר עליהם משאבים והטבות מס כדי לפתות, לפחות את חלקם, לעבור לגור ביישובי ספר ולהחריג את מעמדם המשפטי (שכן הם כפופים לחוק הישראלי במרחב טריטוריאלי שבו החוק הישראלי איננו חל). בפועל, הפרדת מערכת משפט ושאר המערכות השלטוניות, בתוך ומחוץ לקו הירוק, פועלת זה עשורים לשינוי תפיסתי. כך למשל המושג 'כיבוש' דעך בשיח הציבורי היהודי בישראל, ועימו הנכונות להתבונן ולהטמיע בתודעה את הנעשה בשטחים.

יתר על כן, מאז 1967 הכריז הצבא על 50% מהשטח הכבוש כאדמות מדינה והפקיע קרקעות נוספות לצרכי "ביטחון ופיתוח האזור".⁵⁷ על שטחים אלו הוקמו כ-270 נקודות יישוב יהודיות – מהן 130 התנחלויות מוכרות ועוד כ-140 מאחזים בלתי מורשים. התושבים היהודים של יישובים אלה אינם נתונים למרותו של הממשל הצבאי וחייהם מתנהלים בהתאם לחוקים המקובלים בתחומי מדינת ישראל.⁵⁸

לסיכום, המשטר בישראל של שנות ה-80 וה-90 נע בהדרגה לעבר הקוטב של דמוקרטיה ליברלית: צעדים משמעותיים לעבר חוקה; תחרות פוליטית יותר חופשית ושוויונית עם סיכוי ממשי לחילופי שלטון; שיפורים משמעותיים בחופש הביטוי ובחופש העיתונות, לצד דה-פוליטיזציה של רשויות אכיפת החוק ויותר איזון ופיקוח בין הרשויות. עם זאת, הכיבוש והשליטה על העם הפלסטיני יצרו שתי מערכות משטר מקבילות וניכר כי הפרקטיקות של אלימות ודיכוי המופעלות כלפי החברה הפלסטינית החלו להשפיע בהדרגה בתוך מדינת ישראל. אפשר בנקל לזהות השפעה זו גם בהתעצמות שיח פוליטי שבמרכזו דה-לגיטימציה של השמאל בסופה של תקופה זה.

⁵⁷ בצלם. (2002). גזל הקרקעות: מדיניות ההתנחלות בגדה המערבית. בצלם, מאי.
⁵⁸ ששון, ט'. (2005). על דו"ח ששון: אכיפת החוק ביהודה ושומרון באספקלריית המאחזים הבלתי מורשים. משפט וממשל ח, תשס"ה. עמ' 459-470; שלום עכשיו. (2020). אוכלוסיית המתנחלים. נדלה מאתר "שלום עכשיו".

התחזקות הסמכותנות בישראל במאה ה-21

בחלק זה של הדוח נתאר את השינויים שהתרחשו להבנתנו בדמוקרטיה הישראלית מראשית המאה ה-21. תהליכים אלו, אשר התרחשו על רקע האינתיפאדה השנייה והמשך סבבי האלימות מול הפלסטינים, הושפעו במידה רבה מהשינויים שחלו במאזן הכוחות הפוליטיים בחברה בישראל.

במהלך עשרים השנים האחרונות הפכה מפלגת הליכוד למפלגת השלטון הבלתי מעוררת של מדינת ישראל. בבחירות לכנסת ה-16 (2003) זכתה מפלגת הליכוד ליתרון יחסי על פני שאר המפלגות והפכה למפלגה הדומיננטית ביותר בכרלמנט הישראלי. כוחן הפוליטי של מפלגות השמאל – היורשות של מפא"י ההיסטורית – פחת באופן משמעותי בעקבות כישלון תהליך אוסלו לפתרון הסכסוך ופרוץ האינתיפאדה השנייה בשנת 2000, ולא התאושש מאז. אהוד ברק נבחר לראשות הממשלה ב-1999 כמנהיג מחנה השלום. הטלת האחריות העיקרית לכישלון תהליך השלום על הפלסטינים תרמה גם היא לריסוק מחנה השמאל. את ההצלחה הרגעית של מפלגת קדימה בבחירות 2006 ו-2009 ניתן לייחס במידה רבה לכך שהנהגתה הייתה מזוהה עד אז עם הליכוד.⁵⁹ גם הקמת הממשלה ביוני 2021 על בסיס קואליציה בין מפלגות ימין, מרכז ושמאל לא טשטשה את הרוב האלקטורלי המוצק של הימין בישראל.

התהליכים אשר יתוארו בפרק זה ניזונו במידה לא מבוטלת מהכהונה הממושכת של מפלגה דומיננטית אחת, בדומה לתקופה של שנות ה-50 ושנות ה-60. במהלך הדיון נתאר בהרחבה את מצבו של המשטר הישראלי בתחומים השונים שנפרט להלן.

מסגרת חוקתית

בלימת התהליך של יצירת חוקה למדינת ישראל

מאז אמצע שנות ה-90, לאחר חקיקתם של חוקי היסוד: כבוד האדם וחירותו וחופש העיסוק, נבלמה המגמה שאפיינה את המשטר הישראלי במשך כשלושה עשורים – ליצור באופן הדרגתי מסגרת חוקתית מקפת למדינת ישראל. אמנם במהלך העשור האחרון, לאחר הפסקה של כמעט עשרים שנה, נחקקו שלושה חוקי יסוד נוספים,⁶⁰ אך תוכנם ואופיים של שניים מהם אינם תואמים למסגרת המושגית של "חוקה".⁶¹ חוק היסוד האחרון שהתקבל – "ישראל מדינת הלאום של העם היהודי" – הוא הצהרתי באופיו וכולל מרכיבים אשר עשויים להתנגש עם מרכיבים אחרים של חוקה דמוקרטית (על כך בהמשך).

בנוסף, במהלך תקופה זו נעשו מספר ניסיונות לכונן חוקה לישראל באמצעות הידברות בין אנשי ציבור ממגזרים שונים. ניסיונות אלו לא זכו לסיוע והכרה ממשלתית וניכר כי גורמי הממשל אינם מעוניינים לקדםם.⁶²

⁵⁹ אריאל שרון, אהוד אולמרט וציפי לבני.

⁶⁰ חוק יסוד: משעל עם, 2014; חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2016, 2017 ו-2018; חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, 2018.

⁶¹ חוקי היסוד בדבר משאל עם ותקציב המדינה לשנים 2017-2018.

⁶² כרמון, א'. (2012). באין חוקה: סיפור ישראלי. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

במקביל לבלימת החקיקה של חוקי היסוד, התרחשה מגמה נוספת אשר פגמה אף היא ביציבותה ובחוסנה של המסגרת החוקתית של מדינת ישראל. מאז המחצית השנייה של שנות ה-90 התעצמה המגמה של הכנסת 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 בתקופה זו ונמשך בהיקפים דומים גם בעשורים לאחר מכן. הטבלה הבאה 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

שנות ה-2010	שנות ה-2000	שנות ה-90	שנות ה-80	שנות ה-70	שנות ה-60	שנות ה-50	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

* מקור: מאגר החקיקה של נבו.

התכיפות וההיקף של התיקונים בחוקי היסוד 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 התיקונים התכופים את היציבות של המסגרת החוקתית בישראל. בנוסף, תהליך האשרור של תיקונים אלה – ברוב רגיל ומזדמן של חברי כנסת – הביא לזילות של חוקי היסוד ופיחות במעמדם כבסיס לחוקה עתידית.⁶³ השימוש במושג של חוק יסוד לחקיקה בנושא תקציב המדינה לשנה מסוימת (התקציב הדו-שנתי) – מסמל יותר מכל את הפיחות במעמדו של המושג.⁶⁴

תופעה נוספת התורמת לפיחות במעמדם של חוקי היסוד היא תיקונם על ידי חוקים זמניים והוראות שעה, אשר תוקפם מוגבל בזמן. הוראות שעה אלה, אשר חלקן הוארכו משנה לשנה וחלקן נותרו בספר החוקים גם אחרי שפג תוקפן, העצימו עוד יותר את תחושת אי הוודאות ביחס למסגרת החוקתית. השימוש בחקיקה באמצעות הוראות שעה התגבר מאוד בעשור האחרון ומדגיש ביתר שאת את ממד הזמניות של חוקי היסוד.⁶⁵

⁶³ פוקס, ע. (2021). השינויים התכופים בחוקי היסוד. המכון הישראלי לדמוקרטיה. 17 בינואר.

⁶⁴ חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2016, 2017 ו-2018.

⁶⁵ 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.

חקיקה לצמצום סמכויות הכנסת

בחלק זה נפרט את שני מהלכי החקיקה אשר צמצמו את יכולתו של הפרלמנט הישראלי להגביל ולאזן את כוחה של הרשות המבצעת (הממשלה) ושל העומד בראשה: הראשון, הגבלת התלות של הממשלה באישור התקציב, חוק ההסדרים; והשני, צמצום היכולת להדיח ממשלה מכהנת בהצבעת אי-אמון.

תלות הממשלה באישור התקציב

אישור תקציב הממשלה והפיקוח על ביצועו הם אחד מהכלים המרכזיים העומדים לרשות הפרלמנט במשטר דמוקרטי להגבלת פעילות הממשלה ולפיקוח עליה. חוק יסוד: הכנסת קובע את החובה לאשר חוק תקציב מדי שנה וכן מצהיר כי בלא אישור של התקציב בתום שלושה חודשים מתחילת שנת הכספים, הכנסת תתפזר אוטומטית ויוכרזו בחירות מוקדמות. למרות זאת, מאז שנת 2009 נקטה הממשלה שורה של צעדי חקיקה אשר במידה רבה נטרלו את יכולתה של הכנסת לעשות שימוש בחוק התקציב כדי לפקח על פעילותה. פעולות אלו כללו אישור של תקציבים דו-שנתיים, הארכה בחקיקה של תקופת אישור התקציב ואישור בחקיקה של הוצאה תקציבית ממשלתית גם ללא צורך באישור של חוק התקציב עצמו.

החל משנת 2009 העבירה הממשלה, בהוראת שעה, חקיקה אשר אפשרה הגשת תקציב דו-שנתי ואישורו בכנסת אחת לשנתיים.⁶⁶ בנוסף, כללה חקיקה זו גם את הארכת תקופת החריגה המאפשרת לממשלה להמשיך ולהתנהל ללא אישור התקציב ומבלי שהדבר יביא לפיזור הכנסת.⁶⁷ אורכה של תקופה זו נקבע באופן שונה בכל פעם, לפי צורכי המקרה. באופן זה נטלה הממשלה אמצעי לחץ מרכזי שאפשר בעבר לכנסת לאזן במידת מה את כוחה.

בנוסף, עוד בראשית שנות ה-90 הוכנס תיקון בחוק יסוד: משק המדינה, המאפשר לממשלה להמשיך לפעול על בסיס "תקציב המשכי", כל עוד לא אושר חוק התקציב והכנסת לא התפזרה לבחירות מקדימות.⁶⁸ כוונת המחוקק הייתה לספק פתרון ביניים לתקופה קצובה ולמנוע השבתה כוללת של שירותי הממשלה.⁶⁹ עם זאת, במהלך 2019-2021 התנהלה הממשלה על פי תקציב המשכי מתגלגל, אשר לא קיבל את אישור הכנסת והיה נתון לפיקוח רופף בלבד של ועדותיה. במהלך תקופה זו, אישרה הכנסת "קופסאות תקציב" והקצאות חד-פעמיות, אשר פעלו כתוספות נקודתיות לתקציב המשכי. אמנם, תקופה ממושכת זו ללא תקציב מוסדר נבעה ממצב פוליטי ייחודי שנוצר במהלך 2019,⁷⁰ אולם גם כאשר הוקמה ממשלה יציבה במהלך כהונתה של הכנסת ה-23, בחרה מפלגת השלטון להמשיך להתנהל עם תקציב לא מאושר⁷¹ תוך עקיפת הכנסת והתעלמות מסמכויותיה. מהלך זה התאפשר בזכות שליטתם של נאמני מפלגת השלטון במוסדות השונים של הפרלמנט.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ חוק-יסוד: הממשלה (תיקון), 2014.

⁶⁸ חוק יסוד: משק המדינה (תיקון מס' 5). תוקן במסגרת חוק יסוד: הממשלה, 1992.

⁶⁹ בג"ץ 5969/20, שפיר נ' הכנסת.

⁷⁰ המשבר הפוליטי הייחודי כלל שלוש מערכות בחירות בטווח של 15 חודשים, במהלכן פעלו הכנסות השונות (הכנסות 21-22) באופן מצומצם ביותר וללא ועדות קבועות.

⁷¹ בג"ץ 5969/20, שפיר נ' הכנסת.

הדחת ממשלה בהצעת 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 בלא צורך בהליכה לבחירות.

במסגרת חוק יסוד: הממשלה (2001), הוגבלה במידה מסוימת סמכותה של הכנסת להדיח ממשלה מכהנת במסגרת של הצבעת אי-אמון.⁷² במסגרת סעיף 28 לחוק החדש נקבע כי הצבעת אי-אמון דורשת תמיכה של רוב חברי הכנסת (ולא רוב רגיל), וכי יש צורך במועמד חלופי לראשות הממשלה אשר נתן הסכמתו מראש ובכתב. תיקון זה, אשר נולד במסגרת תיקון החקיקה בעקבות ביטול שיטת הבחירה הישירה לראשות הממשלה, נועד לצמצם את האפשרות של הפלת הממשלה ברוב מזדמן, והצריך הסכמה מראש על מועמד חלופי.

תיקון בחוק היסוד שנעשה בשנת 2014 החמיר עוד יותר את התנאים הדרושים להפלת הממשלה בהצבעת אי-אמון, והפך אפשרות זו לתיאורטית לחלוטין. התיקון החדש דורש להגיש מראש את הרכב הממשלה החלופית, לרבות קווי יסוד מוסכמים וחלוקת התיקים.⁷³ בעקבות תיקון זה הפכו הצבעות האי-אמון לכלי תעמולתי בלבד, המאפשר לנגח את הממשלה בלי לסכן את המשך קיומה. באופן זה, נשלל מהכנסת מרכיב נוסף מסמכויותיה ונשחק האיזון בין הרשות המבצעת והרשות המחוקקת.

הרחבת סמכויות הרשות המבצעת

במקביל לצמצום סמכויותיה של הכנסת, פעלה הממשלה באמצעות חקיקה להרחיב את סמכויותיה ולהגביל את יכולת הפיקוח של רשויות אחרות על פעילותה. במסגרת זו, חוקקה הממשלה בעשור החולף כמה חוקים שנועדו להגביר את יכולת הפיקוח שלה על האזרחים, פעלה להקמת כוחות אכיפה ושיטור עצמאיים ונפרדים מרשויות אכיפת החוק, וניצלה את משבר הקורונה כדי להרחיב את סמכויותיה להגבלת חירויות הפרט מבלי שתזדקק לחקיקה ולפיקוח של הכנסת.

הרחבת החדירה לפרטיות

בשנת 2007 נשלמה חקיקתו של חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת),⁷⁴ המאפשר לרשויות אכיפת החוק לקבל לידיהן מידע על נתוני המיקום והתקשורת האלקטרונית של כלל המנויים בחברות התקשורת השונות. קבלת המידע אמנם מותנת בצו של בית משפט, אך החוק גם מאפשר הוצאת צו באפיק מנהלי, ללא ביקורת שיפוטית. היקף המידע שניתן לאסוף, הזמינות והנגישות שלו, מאפשרים למשטר חדירה משמעותית לפרטיות ומעקב צמוד אחר האזרחים. במאי 2012 דחה בית המשפט עתירות נגד חוק זה והותיר אותו על כנו, הגם שצמצם במידה מסוימת את היקפו והטיל המגלות על השימוש בו.⁷⁵

⁷² חוק-יסוד: הממשלה, 2001.

⁷³ חוק-יסוד: הממשלה (תיקון), 2014.

⁷⁴ חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – נתוני תקשורת), התשס"ח-2007.

⁷⁵ בג"ץ 3809/08, האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משטרת ישראל ואחרים, 28 במאי, 2012.

בשנת 2009 נשלמה חקיקתו של חוק נוסף, חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, המאפשר למדינה לאסוף ולאגור מידע על נתוני זיהוי ביומטריים של כלל האזרחים.⁷⁶ בעקבות עתירות נגד החוק, הנידונות עד היום בבית המשפט, החוק עודכן בשנת 2017.⁷⁷ עם זאת, קיומו של המאגר והחובה של כלל האזרחים להפקיד בידי המדינה נתוני זיהוי ביומטריים, פותחים בפני המדינה מגוון אפשרויות למעקב ולפיקוח אינטנסיבי אחר האזרחים. כך למשל נמסר באחרונה על כוונת המשטרה לעשות שימוש במצלמות רחוב ומצלמות אבטחה עירוניות כדי לעקוב אחר תנועות של "אזרחים חשודים".⁷⁸

הרחבת סמכויות הממשלה בצל משבר הקורונה

במהלך משבר הקורונה עשתה הממשלה שימוש בתקנות הגנה (שעת חירום) להגבלה של חירויות הפרט ולהגברת הפיקוח על האזרחים. במסגרת צווים אלו הוגבל חופש התנועה של כלל האזרחים וניתנה הרשאה לשירותי הביטחון לנטר תנועות של אזרחים אשר באו במגע עם חולי קורונה מאומתים.⁷⁹ בעקבות השימוש באמצעים אלו נדרשו מאות אלפי אזרחים להיכנס לבידוד וחופש התנועה שלהם הוגבל באופן משמעותי. בדיעבד התברר כי רק ב-15% מהמקרים, בקירוב, הייתה לכך הצדקה ממשית.⁸⁰

השימוש בתקנות לשעת חירום אפשר לממשלה לעקוף את הכנסת ולהוציא צווים והגבלות ללא צורך בחקיקה ותוך קבלת אישור בדיעבד של ועדות הכנסת. בנוסף, הממשלה ניצלה את משבר הקורונה כדי להעביר חקיקה המרחיבה את סמכויותיה בעת חירום.⁸¹ חקיקה זו מרחיבה את היקף הסמכויות של הממשלה, מאריכה את משך הזמן בו ניתן להישען על תקנות חירום, ומאפשרת לממשלה להגביל ביתר חופשיות את חירויות הפרט ואת הזכויות הפוליטיות של האזרחים מבלי להזדקק לאישורה של הכנסת. כיוון שמדובר בהוראת שעה, דואגת הממשלה להארכת תוקפה מעת לעת, בסיוע הרוב הקואליציוני בכנסת.

יצירת סמכויות שיטור ופיקוח עצמאי למשרדי הממשלה השונים

בשנת 2017, כחלק מתיקון מספר 116 לחוק התכנון והבנייה (המוכר בשם "חוק קמיניץ"), אישרה הממשלה הקמה של יחידה לפיקוח על בנייה בלתי חוקית במשרד האוצר.⁸² אנשי היחידה קיבלו סמכויות להוציא צווים, להטיל קנסות ולבצע פעולות הריסה למבנים שנחשבים בלתי חוקיים.⁸³ מרבית הסמכויות הללו הן מנהליות ונתונות לביקורת שיפוטית רק בדיעבד. חשוב לציין כי עד לחקיקת תיקון זה לחוק, היו הסמכויות לאכיפת חוקי התכנון והבנייה נתונות בידי הרשויות המקומיות בלבד. הפרקטיקה של פעילות היחידה מאז הקמתה

⁷⁶ חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, תש"ע-2009.

⁷⁷ חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תיקון והוראת שעה), התשע"ז-2017.

⁷⁸ דולב, ד'. (2020). תחקיר וואלה! NEWS: המשטרה מחזיקה מאגר מידע סודי על תנועות של אזרחים. וואלה! חדשות, 6 במאי; בריינר, י'. (2021). המשטרה מקדמת חוק לשימוש במצלמות לזיהוי פנים במרחב הציבורי. הארץ, 9 ביולי.

⁷⁹ חוק הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע באמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020.

⁸⁰ מבקר המדינה. (2020). התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה – דוח ביניים מיוחד; בנימין, ע. (2021). כלי השב"כ איתר 14% מהחולים – והממשלה מתעקשת להשתמש בו. שקוף, 17 בפברואר.

⁸¹ חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020.

⁸² חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 116), התשע"ז-2017.

⁸³ להבדיל, בתחומי יהודה ושומרון, פועלת יחידת אכיפה דומה, תחת המנהל האזרחי.

מלמדת שהיא מתמקדת כמעט לחלוטין באכיפה במגזר הערבי, תוך יצירת אפליה מובנית בין עברייני בנייה יהודים וערבים.⁸⁴ בנוסף, אפשר לציין את הקמתה של מנהלת אכיפה וזרים ברשות האוכלוסין (משטרת ההגירה) ב-2008.⁸⁵

יצירת מגוון גופי פיקוח ואכיפה שאינם פועלים על פי נהלים וסטנדרטים מקצועיים אחידים ואינם נתונים לפיקוח של מערכת המשפט, מכרה את מערכת האיזונים בין הרשויות השלטוניות ומגבירה את יכולתו של השלטון לפעול באופן שרירותי ומפלה.

חקיקה של חוקים מפלים ואכיפה בלתי שוויונית

במהלך שנות האלפיים העבירו ממשלות ישראל כמה חוקים אשר הדגישו והעמיקו את האפליה המובנית כלפי אזרחי ישראל הערבים. מרבית החוקים הללו אינם כוללים התייחסות מפורשת לקבוצת אוכלוסייה מסוימת, אולם הפרקטיקה של יישוםם בשטח מצביעה על אפליה שיטתית ומובנית כלפי אוכלוסייה שאינה יהודית.

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".⁸⁶ חקיקה זו נועדה למנוע בקשות לאזרחות מכוח "איחוד משפחות" (סעיף 7 בחוק האזרחות, 1952) של פלסטינים אשר נישאו לבני זוג בעלי אזרחות ישראלית.⁸⁷ מאז ועד יולי 2021, הוארכה הוראת שעה זו מדי שנה. למרות שאין בנוסח החוק אזכור של "יהודים", "פלסטינים" או "ערבים" – הכוונות שביסודו הן ברורות למדי. הגדיל לעשות שר החוץ של ישראל, יאיר לפיד, אשר חשף לאחרונה את דעתו לגבי התכלית של חוק זה: "לא צריך להסתתר מהמהות של חוק האזרחות, הוא נועד להבטיח רוב יהודי במדינה".⁸⁸

בשנת 2011, בעקבות פרשת בג"ץ קעדאן והדרישה לאפשר קליטת תושבים ערבים ביישובים קהילתיים יהודיים, נחקק תיקון מספר 8 בפקודת האגודות השיתופיות (הידוע בשם "חוק ועדות הקבלה").⁸⁹ החוק הסדיר את התנאים לפעולתן של ועדות קבלה ביישובים קהילתיים בגליל ובנגב. החוק מפרט כמה עילות שבגינן יכולה ועדת הקבלה היישובית לדרוח מועמדים, ובין היתר "חוסר התאמה לחיי חברה וקהילה", "חוסר התאמה למרקם החברתי", או "מאפיינים ייחודיים של היישוב הקהילתי". כמו ביחס לחוק הקודם, אין בלשון החוק כל התייחסות לדת, לאום, או קבוצה אתנית מסוימת. עם זאת, שפה משפטית זו מאפשרת הדרה שיטתית של תושבים ערבים מיישובים קהילתיים יהודיים. במהרה באה הדרישה להכיל את החוק גם על יישובים שמעבר לאזורי הגליל והנגב.

⁸⁴ לפי נתונים חלקיים, שנתקבלו במסגרת בקשת חופש מידע של האגודה לזכויות האזרח: בשנים 2016-2017, רק כרבע מצווי ההריסה שהוציא משרד האוצר היו כנגד מבנים בבעלות יהודית. עבור החודשים ינואר-יוני 2018 – רק 11% מהצווים שהוצאו באותו פרק זמן היו כנגד מבנים בבעלות יהודית. (האגודה לזכויות האזרח. (2019). מ-2016: עלייה בהוצאת צווי הריסה ביישובים הערביים. 28 במרץ); גזית, א'. (2021). חוק קמיניץ עשה את שלו: 606 מבנים לא חוקיים נהרסו בתוך שנתיים. כלכליסט, 11 במאי.

⁸⁵ מנהלת אכיפה וזרים, באתר רשות האוכלוסין.

⁸⁶ חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003.

⁸⁷ מרגלית, ל'. (2021). המחלוקת סביב חוק האזרחות והכניסה לישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה. 24 ביוני.

⁸⁸ האזור-טוב, מ'. (2021). לפיד: "לא צריך להסתתר מהמהות של חוק האזרחות, הוא נועד להבטיח רוב יהודי במדינה". הארץ, 5 ביולי.

⁸⁹ חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (מס' 8), התשע"א-2011.

בעקבות חקיקת חוק קמיניץ גדל מאוד קצב ההריסה של מבנים לא חוקיים, בעיקר בחברה הערבית. מנתונים שאסף "פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי"⁹⁰ עולה כי קצב הריסת מבנים לא חוקיים בחברה הערבית בנגב הוכפל בשנת 2017, לעומת שלוש השנים שקדמו לה (2014-2016). קצב הריסת המבנים נותר דומה לאורך שלוש השנים הבאות (2017-2019) – כ-2200 מבנים בשנה.⁹¹

ספינת הדגל של החקיקה המפלה בעשור האחרון הוא חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (הידוע גם כ"חוק הלאום"), אשר נחקק ב-2018.⁹² מעמדו הייחודי כחוק יסוד והכללת ההתייחסות "לעם היהודי" בכותרת החוק משמשים בגדר סימן לבאות. חוק זה, שהינו הצהרתי בעיקרו, מייחד רבים מסעיפיו באופן ספציפי לאזרחי ישראל היהודים ומתעלם מכ-20% מאזרחי המדינה שאינם בני הדת היהודית. החוק מדגיש את העדפתו לשפה העברית, לדת, לתרבות ולמורשת של העם היהודי, וקורא לעודד עלייה והתיישבות של יהודים במדינת ישראל, מבלי להתייחס ומבלי להבטיח זכויות שוות לאזרחי ישראל שאינם יהודים. החוק שימש כבר כבסיס ונימוק לאפליה כלפי אזרחים לא יהודים.⁹³ ב-2021 דחה בית המשפט העליון כמה עתירות כנגד חוק זה, אף כי הגביל מאוד את תכולתו ואת הפרשנות שיש לתת לו.⁹⁴

לסיכום, המסגרת החוקתית בתקופה הנדונה מראה על עצירה והסגה לאחור של הפרויקט החוקתי בישראל. מאמצי החקיקה, המתוארים בחלק זה, מסיגים לאחור את הפרדת הרשויות, את השוויון וההגנה בפני החוק ואת ההגנה על הפרטיות, לצד אפליה גוברת כלפי המיעוט הערבי.

תחרות פוליטית

התחרות הפוליטית של שנות האלפיים מתאפיינת בתהליכים שנועדו לצמצם את מרחב ההשתתפות הפוליטית ולהדיר בוחרים ומתמודדים מהשתתפות בבחירות, לצד ביטויים של דה-לגיטימציה בתעמולת הבחירות. בנוסף, נעשו ניסיונות להציג את עצם הרעיון של חילופי שלטון בקלפי כבלתי קביל.

במסגרת הכללים הפורמאליים המסדירים את ההתמודדות בבחירות, נעשו לאורך השנים כמה תיקונים בהגדרת הרף המגדיר את אחוז החסימה. שינויים אלה נעשו במאמץ לצמצם את כמות המפלגות ולהגביר את המשילות הפוליטית. במסגרת שורה של תיקונים בחוק הבחירות לכנסת, הועלה אחוז החסימה באופן הדרגתי: בשנת 1992 ל-1.5%, בשנת 2003 ל-2%⁹⁵ ובשנת 2014 ל-3.25%⁹⁶. ההעלאה האחרונה, שהביאה ליצירה

⁹⁰ ארגון ערבי-יהודי שהוקם במטרה לשמש מסגרת לשיתוף פעולה במאבק משותף לשוויון זכויות אזרחי.
⁹¹ אברך, ט'. (2018). הריסת מבנים ככלי מרכזי לנישול וריכוז האוכלוסייה הבדואית בנגב – נתונים עדכניים לשנת 2017. פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי; אברך, ט'. (2020). על (אי) שוויון והריסת בתים ומבנים ביישובים הערבים בדואים בנגב. פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי.

⁹² חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, 2018.
⁹³ שפיגל, נ'. (2020). ביהמ"ש הכשיר מחיקת תביעה של ילדים ערבים מרמיאל באמצעות חוק הלאום. הארץ, 30 בנובמבר.
⁹⁴ בג"ץ 5555/18, ח"כ אכרם חסון ואחרים נגד כנסת ישראל ואחרים. 8 ביולי, 2021; בנדל, נ'. (2021). בג"ץ דחה את העתירות נגד חוק הלאום: לא שולל את היות ישראל מדינה דמוקרטית. הארץ, 8 ביולי.

⁹⁵ חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 23), התשנ"ב-1991; חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 51), התשס"ד-2004.
⁹⁶ חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 62), התשע"ד-2014.

של "גושים טכניים", נועדה "לחזק את המשילות" ו"לחסום מפלגות קיקיוניות".⁹⁷ עם זאת, לא נראה כי העלאת אחוז החסימה הביאה להדרה של מצביעים או לצמצום אחוזי ההשתתפות בבחירות.⁹⁸

בנוסף לשינויים באחוז החסימה, גברו הניסיונות להביא לפסילה של מפלגות מהתמודדות בבחירות. הסמכות לפסול רשימות מהתמודדות בבחירות מוסדה לראשונה בחקיקה בשנת 1985, וכללה הגבלות משמעותיות על העילות הסבירות לפסילה כזו.⁹⁹ סמכות הפסילה ניתנה בידי גוף המורכב מפוליטיקאים (ועדת הבחירות המרכזית), ובשל כך הכירה החקיקה בצורך להכיל ביקורת שיפוטית על תהליך הפסילה. היקף הפסילה בשנות ה-90 היה נמוך יחסית, עם זאת, בשנת 2002, נחקק תיקון לחוק אשר הרחיב את עילות הפסילה גם ל-"תמיכה במאבק מזוין [...] נגד מדינת ישראל"¹⁰⁰ ואפשר גם פסילה אישית של מועמד מתוך הרשימה. תיקון זה סלל את הדרך להגשת תביעות מרובות לפסילת מועמדים ורשימות המזוהים עם המגזר הערבי, במיוחד ממפלגת בל"ד. נעשו גם מאמצים לפסול מפלגות של הימין הקיצוני כגון עוצמה יהודית. מאז התיקון לחוק הפכו החלטות הפסילה לעניין שבשגרה ובית המשפט נדרש למעורבות באופן תכוף יותר, כמו גם ועדת הבחירות שאישרה נדרש להשלמת התהליך.¹⁰¹ במערכות הבחירות האחרונות (לכנסת ה-21 עד ה-24), אישר בית המשפט את ההתמודדות של מפלגת בל"ד ואת מועמדותה של אבתיסאם מראענה.¹⁰² מנגד, פסל בית המשפט רשימות ומתמודדים מהימין היהודי הלאומי, דוגמת מפלגת עוצמה יהודית.¹⁰³

במקביל לניסיונות לפסול את מועמדותם על בסיס חוקתי, נעשה גם שימוש ברשויות אכיפת החוק לצורך חקירות פליליות במטרה להטריד, להפחיד ואף למנוע התמודדות פוליטית של נציגים בולטים של הציבור הערבי. מאמץ מרכזי כוון נגד מפלגת בל"ד, המתפקדת כסמן הימני קיצוני של המגזר הערבי. חקירות נגד ראשי מפלגה זו החלו בראשית שנות האלפיים על רקע מפגשים עם מנהיגים ערבים העוניים את ישראל. בשנת 2007 נאלץ מנהיג המפלגה, עזמי בשארה, לעזוב את ישראל על רקע חקירת חשדות לעבירות ביטחוניות.¹⁰⁴ במהלך 2016 נאשם חבר מפלגה נוסף, באסל גטאס, בחשד להברחת טלפונים לאסירים ביטחוניים בכלא, ונאלץ להתפטר מהכנסת במסגרת עסקת טיעון.¹⁰⁵ בנוסף, בשנים 2016-2017 ניהלה המשטרה חקירה נגד בכירים במפלגה בחשד לעברות על חוקי מימון מפלגות.¹⁰⁶ אין ספק כי ראשי המפלגה מהלכים באופן מודע על הגבול הדק שבין המותר לאסור. עם זאת, תשומת הלב המשטרתית המוקדשת למפלגה זו, בהינתן הזהות הלאומית והאידיאולוגית שלה, מעוררת תהיות לגבי שימוש פוליטי ברשויות אכיפת החוק.

⁹⁷ זילברמן, י'. (2014). הכנסת אישרה את חוק המשילות: אחוז החסימה יועלה. חדשות 12, 11 במרץ; אזולאי, מ'. (2014). 0:67 – הכנסת אישרה את חוקי המשילות. Ynet, 11 במרץ.

⁹⁸ בהשוואה של מספרי הקולות הכשרים אשר "אבדו" למפלגות שלא עברו את אחוז החסימה בבחירות הכלליות, מהכנסת ה-16 ועד הכנסת ה-22, נראה כי מלבד ממצאים גבוהים וחריגים בבחירות לכנסת ה-19 וה-21, נשמר מספר דומה של "קולות אבודים" מחמת אחוז החסימה – הן לפני והן אחרי השינוי. יוצאות דופן הן הבחירות לכנסות ה-22 וה-23, בהם ניכרו מספרים נמוכים ביותר של "קולות אבודים".

⁹⁹ חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 9), 1985.

¹⁰⁰ חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 35), 2002.

¹⁰¹ פלג, ג'. ואל אברה, ח'. (2020). בחירות 2020: בג"ץ הפך את החלטת ועדת הבחירות – היבא יזבק תוכל לרוץ לכנסת. חדשות 12, 9 בפברואר.

¹⁰² אלטמן, י'. (2021). העליון הכריע: מראענה תוכל להתמודד בבחירות. ישראל היום, 28 בפברואר.

¹⁰³ ליס, י'. (2019). העליון פסל את גופשטיין ומרזל מהתמודדות לכנסת ואישר את רשימת עוצמה יהודית. הארץ, 28 באוגוסט.

¹⁰⁴ שטרן, י'. ליס, י'. והראל, ע'. (2007). בשארה חשוד כי דן עם חיזבאללה ביעדים אפשריים לירי רקטות בעת המלחמה. הארץ, 2 במאי; קייס, ר'. (2017). עזמי בשארה שנחשד בריגול: "נכגשתי כמה פעמים עם נסראללה". Ynet, 27 במרץ.

¹⁰⁵ שעלאן, ח'. וסניור, א'. (2016). ח"כ גטאס קשר עצמו להברחת הטלפונים: "פעילות הומניטרית". Ynet, 20 בדצמבר; עוקבי, י'. ובנדר, א'. (2017). הסדר טיעון: ח"כ באסל גטאס ירצה שנתיים מאסר בפועל ויתפטר מהכנסת. מעריב אונליין, 16 במרץ.

¹⁰⁶ מאיר, פ'. (2018). מדוע קברה התקשורת את "פרשת בל"ד"? העין השביעית, 28 באוגוסט.

מלבד אנשי בל"ד, התרבו בשנים האחרונות המקרים של אנשי ציבור ופעילים פוליטיים ערבים הנעצרים, נחקרים ומורשעים בגין הבעת עמדות פוליטיות שאינן אוהדות כלפי ישראל.¹⁰⁷ בחלק גדול ממקרים אלו מדובר בהתבטאויות ברשתות החברתיות או נאומים פומביים בפני קהל. מקרים אלו היו חוסים תחת ההגנה של חופש הביטוי אלמלא זהותם הלאומית והפוליטית של הדוברים.

פרקטיקה נוספת של הפחדה ודיכוי הצבעה שהתפתחה לאחרונה קשורה לשימוש במצלמות לצורך "שמירה על טוהר ההצבעה בבחירות". במסגרת היערכות ליום הבחירות לכנסת ה-21 (אפריל 2019), צייד הליכוד משקיפים מטעמו בקלפיות במגזר הערבי במצלמות אישיות ועודד אותם לתעד את התנהלות ההצבעה.¹⁰⁸ 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.¹⁰⁹ לקראת הבחירות לכנסת ה-22 (ספטמבר 2019), נעשו מאמצים על ידי מפלגת השלטון להקנות בחקיקה סמכויות לאנשי ועדת הקלפי לצלם את המתרחש בחדר ההצבעה.¹¹⁰ למרות כישלון מאמצים אלו, זכה השימוש במצלמות להכשרה מסוימת, כאשר יו"ר ועדת הבחירות נתן אפשרות ליו"ר ועדת הקלפי לתעד באופן נקודתי "אירועים חריגים בהם קיים חדש סביר לפגיעה בטוהר הבחירות".¹¹¹

מערכות הבחירות האחרונות התאפיינו בקמפיינים חריפים ויצריים, ובמידה גדושה של הכפשות ודה-לגיטימציה כלפי קבוצות יריבות. בלטו במיוחד רמזים בדבר תמיכת מפלגות השמאל בדעאש, סרטון "הערבים נעים בכמויות לקלפיות", וגם התבטאויות בסגנון "זה או ביבי או טיבי".¹¹² סביר כי עלייה במפלס הדה-לגיטימציה כלפי יריבים פוליטיים, במיוחד מצד מפלגת השלטון, עלולה לפגוע בלגיטימיות של תהליך חילופי שלטון באמצעות בחירות.

לסיכום, שינויים אלה במסגרת התחרות הפוליטית בישראל, מצביעים על התגברות השיח של דה-לגיטימציה והדרה, הן כלפי המיעוט הערבי והן כלפי מחנה השמאל. מדאיג במיוחד השימוש המחודש ברשויות אכיפת החוק כדי לדכא ולהדיר יריבים ומתנגדים פוליטיים של מפלגת השלטון.

¹⁰⁷ סניור, א' (2021). היבא יזבק נחקרה בחשד להסתה והזדהות עם מעשי טרור. Ynet, 5 ביולי; חורי, ג' (2021). בכיר הפלג הצפוני של התנועה האיסלאמית נעצר בחשד להסתה. הארץ, 14 במאי; חורי, ג' (2014). פעיל פוליטי נעצר לאחר שכתב בפייסבוק נגד גיוס ערבים-נוצרים לצבא. הארץ, 1 במאי.

¹⁰⁸ אזולאי, מ' (2019). פרסום ראשון: הליכוד התקין 1,300 מצלמות נסתרות בקלפיות במגזר הערבי. Ynet, 9 באפריל. ליאל, ד' ואל אברה, ח' (2019). כך הדריכו בליכוד את "הפעילים המתעדים" בקלפיות. חדשות 12, 18 באוגוסט.

¹⁰⁹ בנדר, א' (2019). חוק המצלמות נפל בקריאה ראשונה, באופוזיציה החרימו את ההצבעה. מעריב אונליין, 11 בספטמבר. 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.

¹¹⁰ 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! חדשות, 17 במרץ; גרמן, ע'. (2020). נתניהו: "גנץ שוב משקר, בלי טיבי ועודה אין לו ממשלה". חדשות סרוגים, 15 בפברואר; אהרוני, מ'. (2020). מה בתעמולה: טיבי כוכב עליון. ישראל היום, 26 בפברואר.

מוסדות שלטוניים

בעשורים האחרונים אנו עדים לשחיקה מתמדת בהפרדת הרשויות ובעצמאותם של מוסדות השלטון השונים ביחס לרשות המבצעת. יכולת הבקרה והפיקוח של הפרלמנט הישראלי על מדיניות הממשלה נשחקה באופן משמעותי, ומערכת המשפט נמצאת תחת איומים מתמשכים על עצמאותה. שומרי סף אחרים – כגון היועץ המשפטי, מבקר המדינה ומערכת אכיפת החוק נחלשו, ונעשו מינויים על רקע אישי אשר פגמו ביכולתם של אלה לפקח ולבקר את פעולות מפלגת השלטון. בחלק זה נפרט בקצרה אחדים מתהליכים אלו.

צמצום יכולת הפיקוח של הכנסת

כאמור, תהליכים שעבר מוסד הכנסת בעשורים האחרונים הפחיתו משמעותית את יכולתו לפקח על הרשות המבצעת. בין היתר, ניתן לציין את שחיקת עצמאותו ומעמדו של חבר הכנסת הבודד, צמצום האפשרות של הפלת הממשלה בהצבעת אי-אמון, הגבלות ומכסות על אמצעי פיקוח פרטניים כגון שאילתות והצעות לסדר, ושחיקת מעמדן של ועדות הכנסת. בנוסף, המעמד הדומיננטי והרוב הקואליציוני, מהם נהנתה מפלגת השלטון במשך יותר מעשור, אפשרו מינויים ארוכי טווח של נאמני השלטון לתפקידי מפתח בכנסת. דוגמה למגמה זו ניתן לראות בכהונתם הממושכת של יו"ר הכנסת (שמונה שנים) ושל יו"ר ועדת הכספים (שש שנים). תפקידי מפתח אלו אפשרו למפלגת השלטון להעביר החלטות וחקיקה ללא ביקורת ממשית מצד חברי הכנסת.

אישור תקציבים דו-שנתיים ודחיות חוזרות של מועדי אישור התקציב פגעו במשמעות של תהליך אישור התקציב כאמצעי למיקוח ופיקוח של הפרלמנט על הרשות המבצעת. שינויים בתקנון הכנסת גם הקשיחו את המשמעת הסייעתית והקואליציונית והגבירו את יכולת הענישה והאכיפה של ראשי הסיעות כלפי ח"כים בודדים. כתוצאה מכך הצטמצם מאוד מרחב העצמאות והתמרון של חבר הכנסת הבודד מול סיעתו ומול הקואליציה. בנוסף, התחלופה הגבוהה של חברי הכנסת, ניסיונם הפרלמנטרי המוגבל ועומס הועדות המוטל על כל חבר כנסת שאינו שר, מגבילים מאוד את שיקול דעתם וכושר הביקורתיות שלהם.

אפקט מצנן אל מול הרשות השופטת

בעשור האחרון עלו במערכת הפוליטית בישראל הצעות שונות אשר יעדן הינו הגבלת העצמאות של מערכת המשפט בכלל ובית המשפט העליון בפרט. הצעות אלו כללו הקמה של בית משפט חוקתי, העברה של חלק מסמכויות העליון לבתי משפט מחוזיים, שינוי בהרכב הועדה לבחירת שופטים, או שינוי כללי בתהליך הבחירה עצמו, וכן הצעות לחקיקת "פסקת ההתגברות" או חקיקת חוק יסוד: החקיקה, באופן שיצמצם את יכולתו של בית המשפט להתערב בתהליכי החקיקה של הכנסת.¹¹³ מרבית ההצעות הללו נשארו ברמה ההצהרתית, מעל דפי העיתונות. במספר מקרים בהם נעשה ניסיון לקדם חקיקה של רעיונות כאלו, נבלמה

¹¹³ 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). ביטול הועדה למינוי שופטי עליון: תכנית שקד למערכת המשפט. כאן 11, 18 במרץ; הכנסת. (2021). הצעת חוק פסקת ההתגברות אושרה בקריאה טרומית. חדשות הכנסת, 10 במאי.

החקיקה כבר בשלב הראשוני. במקביל, גברו המאמצים לפוליטיזציה של תהליך מינוי השופטים על בסיס גוון אידיאולוגי מובהק.

באופן מסורתי, נתפס בית המשפט כמגן הדמוקרטיה וזכויות האדם. עם זאת, בחינה מדוקדקת של החלטות המערכת המשפטית לאורך כל שנות קיומה של המדינה מצביעה על עמדה עקבית של תמיכת בית המשפט בעמדת המדינה במרבית פסקי הדין.¹¹⁴ גם כאשר הפעיל בית המשפט ביקורת שיפוטית, נעשו הדברים במקרים שהיו חדים וברורים ולאחר ניסיונות להביא את המדינה להתערב ולתקן את המצב.¹¹⁵ עם זאת, החלטות ביקורתיות של מערכת המשפט עוררו את זעמם של פוליטיקאים מהצד הימני של הקשת הפוליטית והביאו למסע של הכפשה ודה-לגיטימציה של מערכת המשפט.

כל אלו יצרו אפקט מצנן, המקשה על בית המשפט לנקוט עמדה ביקורתית ואקטיביסטית כלפי פעולות הממשלה. כתוצאה מכך, בשנים האחרונות אנו עדים לעלייה במקרים בהם נמנע בית המשפט מנקיטה של עמדה ברורה ומעדיף פרשנות מצמצמת של החוק, תוך פגיעה בעקרונות ליברליים ודמוקרטיים.¹¹⁶

שחיקה במעמד של שומרי הסף

תופעה נוספת הניכרת בשנים האחרונות היא שחיקה בעצמאותם ומעמדם של שומרי הסף המסורתיים של שלטון החוק – היועץ המשפטי, נציב שירות המדינה ומבקר המדינה. מינויים של אנשים מקורבים, הנוחים לשלטון, הוביל להתנהלות פחות ביקורתית כלפי השלטון והרשות המבצעת.¹¹⁷ כמו כן, הובילו מינויים אלו להדחה של בעלי תפקידים שהיו עצמאיים וביקורתיים מדי כלפי השלטון. העיכובים הרבים בחקירת "פרשות האלפים" הקשורות בראש הממשלה, או החלפתם של חברי ועדת ההיתרים במשרד מבקר המדינה הן דוגמאות למקרים שבהם באה חולשה זו לידי ביטוי בצורה הבולטת ביותר.¹¹⁸ תהליכים אלו עלולים להוביל לביטול עצמאותם של מוסדות אלו ולזניחת תפקידם כשומרי הסף למנהל התקין.

לסיכום, תיאור מצבם של המוסדות השלטוניים מצביע על היחלשות משמעותית של מנגנוני הבקרה והפיקוח על הרשות המבצעת, ומעמיד בספק את המשך עצמאותם של שומרי הסף.

¹¹⁴ שנער-לבנון, ע. (2018). השפעת הכיבוש על תפקודו של בית המשפט העליון. בתוך, דניאל ברטל (עורך). כמה זה עולה לנו הסכסוך הזה: מחירים של הסכסוך הישראלי-פלסטיני בחברה הישראלית. תל אביב: כרמלים. עמ' 75-82; שטרקמן, ר. (2021). המחקר שהתחיל בגלל איילת שקד: "בג"ץ הוא סניף של מרצ? הוא זורם עם המדינה, הימין טועה". דה-מרקב, 13 באוגוסט. קרמניצר, מ. (2021). בג"ץ הגיור הראה כי הפוליטיקאים נמנעים שוב ושוב מהכרעה בשאלות דת ומדינה. הארץ, 2 במרץ. קרמניצר, מ. (2020). בג"ץ שכח מהמוסר וההיגיון ואימץ את הטיפול הליצני של היועמ"ש בנתניהו. הארץ, 7 במאי; קרמניצר, מ. (2020). מחשש לבקר חוק יסוד, שופטי בג"ץ נוטים להתחמק מסוגיית הגזענות בחוק הלאום. הארץ, 23 בדצמבר. ¹¹⁵ וייץ, ג. (2019). המבקר החדש מתכנן מהפכה: סגירת האגף העוסק בשחיתות ומחמאות למבוקרים. הארץ, 28 ביולי; אילן, ש. (2019). אנגלמן מדיח את כל חברי ועדת ההיתרים: ימנה בכירים לשעבר, חלקם מקורבים לליכוד. כלכליסט, 12 באוגוסט. ¹¹⁶ מענית, ח. (2019). אחרי שדחתה את בקשות נתניהו למימון משפטי: המבקר ממנה ועדת היתרים חדשה. גלובס, 12 באוגוסט.

המרחב הציבורי

המרחב הציבורי בישראל של שנות האלפיים מתאפיין בתהליכים של הגבלה וצמצום של חופש הביטוי וההתארגנות של האזרחים, לצד ביטויים גוברים של אלימות פוליטית מאורגנת.

הגבלות על חופש ההתארגנות, הפעולה והמימון של ארגוני חברה אזרחית

בשנות האלפיים הוכנסו מספר תיקונים משמעותיים בחוק העמותות (1980), המסדיר את הפיקוח של המדינה על פעילות העמותות. חלק מתיקונים אלו נועדו להבטיח ניהול תקין ושמירה על כספי התרומות, אולם מרביתם נועדו להעמיק את הפיקוח של המדינה על פעילות החברה האזרחית ומתמקדים בעיקר בהגבלה ובפיקוח על פעילות פוליטית או ביקורתית כנגד השלטונות.

סוג אחד של תיקונים בחוק העמותות נועד להגביל ולפגוע באפשרויות של מימון פעילות על ידי מקורות זרים, שהם המקור העיקרי לתמיכה כספית של פעילות אזרחית ביקורתית כלפי הממשל בישראל. במסגרת תיקון ב-2008 לחוק העמותות (מספר 11), חויבו העמותות לכלול בדוח הכספי השנתי שהן נדרשות להעביר לרשם העמותות פירוט על תרומות שהתקבלו מ"ישות מדינית זרה" מעל סכום מסוים.¹¹⁹ חקיקה נוספת משנת 2011 הרחיבה את חובת הדיווח על כל תרומה מישות מדינית זרה, והטילה על הארגונים הללו חובה לציין את היותם ממומנים על ידי גורמים זרים בכל פנייה לרשויות, בכל הודעה לציבור, או בכל מגע עם נבחר ציבור.¹²⁰ חובה דומה אינה חלה על ארגונים המקבלים מימון מבעלי הון פרטיים זרים.

במקביל, תיקון (מספר 40) בחוק יסודות התקציב משנת 2011 ("כ"חוק הנכבה"),¹²¹ העניק לשר האוצר סמכות לגרוע מתקציבי סיוע ממשלתי מכל גוף, מוסד או ארגון ציבורי אשר מימן פעילות הנתפסת כנוגדת את "הערכים של מדינת ישראל". החוק אמנם מגדיר מספר עילות שבגינן ניתן לצמצם תקציבים, אך חלקן מוגדר באופן מאוד רחב ופתוח לפרשנות. באופן זה ניתן למנוע הטבות מס ולקזז פרסים ומענקים מגופים ומארגונים הנתפסים כביקורתיים כלפי המדינה.

במסגרת הגבלת פעילותם של ארגונים "ביקורתיים", נחקק ב-2017 תיקון לחוק מימון מפלגות (הידוע גם כ"חוק V15"), המחייב את כלל הארגונים המבקשים להיות פעילים פוליטית לדווח מראש למבקר המדינה, כדי שיכיל על פעילותם את חוק מימון המפלגות.¹²² במסגרת התיקון לחוק נקבעו גבולות ברורים על סכומי הכסף שיכולים ארגונים שאינם מוגדרים ככאלה להוציא על פעילות פוליטית. הגדרה זו מצמצמת מאוד את יכולתם של ארגוני חברה אזרחית לעסוק בפעילות פוליטית, האסורה על פי חוק העמותות.

בתחום אחר, במסגרת תיקון משנת 2018 לחוק חינוך ממלכתי, ניתנה לשר החינוך הסמכות למנוע כניסה למוסדות חינוך מארגונים "שפעילותם עומדת בסתירה חמורה למטרות החינוך הממלכתי", או "הפועלים באופן יזום לנקיטת תהליכים משפטיים בחו"ל כנגד חיילי צה"ל ומדינת ישראל".¹²³ תיקון זה אפשר לשרי חינוך למנוע

¹¹⁹ חוק העמותות (תיקון מס' 11), התשס"ח-2008.

¹²⁰ חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, התשע"א-2011, התשע"ו-2016.

¹²¹ חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 40), התשע"א-2011.

¹²² חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 35), התשע"ז-2017; בנדר, א'. (2017). חוק "V-15" עבר: פעילות עמותות פוליטיות במהלך בחירות תוגבל. מעריב אונליין, 21 במרץ.

¹²³ חוק חינוך ממלכתי (תיקון מס' 17), התשע"ח-2018.

מפגש של תלמידים עם ארגוני שמאל שונים, כגון בצלם, פורום המשפחות השכולות, או שוברים שתיקה. לעומת זאת, נמשכת פעילותם השגרתית במערכת החינוך של ארגונים דתיים המטיפים להפרדה מגדרית, לעמדות הומופוביות, או הימנעות נשים משירות צבאי.¹²⁴

במהלך 2018 קידמה הממשלה גם את תהליכי החקיקה של תיקון מספר 2 לחוק התרבות והאמנות (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.¹²⁵ קידום חקיקה זו, אשר זכתה לאישורו של היועץ המשפטי לממשלה, נבלם לבסוף רק בעקבות פיזור הכנסת ה-20.¹²⁶

בנוסף, תיקון משנת 2014 לחוק העמותות והחברות הרחב באופן משמעותי את סמכויותיו של רשם העמותות, והעניק לו את הסמכות להקים מחלקת חקירות אשר יכולה לזמן מסמכים, לגבות עדויות ולבצע חיפוש בארגונים אשר קיים חשד להתנהלות בלתי תקינה מצדם.¹²⁷ באופן זה הכשיר החוק הקמת גוף אכיפה עצמאי במשרד הפנים, אשר יוכל לפקח ולעקוב אחר ארגוני חברה אזרחית. הסמכה זו מגבירה את הפיצול של מנגנוני אכיפת החוק. למרות שאינו מיועד באופן ספציפי למעקב אחר ארגונים ביקורתיים או פוליטיים, יוכל הפיקוח החדש לשמש גם למטרות של מעקב ואיסוף מידע על ארגונים אלו.

הגבלת חופש הביטוי והמחאה

במהלך העשור האחרון חלה הגברה במאמצי השלטון להגביל את חופש הביטוי ואת הזכות להפגנה. בין היתר, הועלתה דרישה לקבלת רישיון הפגנה גם במקרים של משמרות מחאה, בהן התנאים הנדרשים בחוק לצורך התניית ההפגנה ברישיון אינם מתקיימים. דרישה נוספת הייתה שמארגני ההפגנה יממנו בעצמם את האבטחה המשטרתית. בנוסף, נעשו מצד המשטרה מאמצים, שנכשלו לבסוף, למנוע באופן גורף את האפשרות להפגנה מול בתיהם של פקידיים ונבחרים ציבור.

בחסות מגפת הקורונה, עשתה הממשלה שימוש בתקנות ההגנה (שעת חירום) כדי להטיל מגבלות גורפות על זכות ההפגנה. בנוסף, במהלך 2020, במסגרת חוק הסמכויות המיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש, ניתנה לממשלה הסמכות להשעות לחלוטין את זכות ההפגנה.¹²⁸ חקיקה זו, כמו גם השימוש שנעשה בתקנות לשעת חירום, נפסלו בינתיים על ידי בית המשפט. עם זאת, אלו ניסיונות מעוררי דאגה.

במקביל להגבלת חופש המחאה, פעלו המשטרה ושירותי הביטחון במאמץ לצמצם את חופש הביטוי של אזרחים פרטיים, ואת החופש לבקר, כולל ברשתות החברתיות, את השלטון בכלל ואת ראש הממשלה ומשפחתו בפרט.¹²⁹ שירותי הביטחון ואנשי אגף המודיעין של המשטרה החלו לזמן פעילים חברתיים

¹²⁴ קשתי, א'. (2019). בנט ביטל בחשאי הגבלה על כניסה של עמותות דתיות לבתי ספר חילוניים. הארץ, 9 באוגוסט; קשתי, א'. (2019). עשרות עמותות דתיות הפועלות בבתי ספר חילוניים הוגדרו מחדש כפלורליסטיות. הארץ, 11 באוגוסט.

¹²⁵ הצעת חוק התרבות והאמנות (תיקון מס' 2), התשע"ט-2018 (מ/1261); אנדרמן, נ'. (2018). "חוק הנאמנות בתרבות" עבר לקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת. הארץ, 20 בנובמבר.

¹²⁶ אזולאי, מ. (2016). פרסום ראשון: היועמ"ש אישר חוק הנאמנות של מירי רגב. Ynet, 24 בפברואר.

¹²⁷ חוק החברות (תיקון מס' 25), התשע"ד-2014.

¹²⁸ חוק סמכויות מיוחדות להתמודדות עם נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), התש"ף-2020.

¹²⁹ סניור, א. (2020). שלושה חשודים באיומים על יאיר נתניהו נחקרו בלהב 433. Ynet, 8 במאי; מיכלזון, ת. ועדות, ג. (2020). שטאזילנד: עשרות אזרחים זומנו לחקירה בחודשים האחרונים בעקבות פרסומים ברשת. המקום הכי חם בגיהנום, 3 בספטמבר; קורץ, ע. (2020). מכת חקירות בעקבות פוסטים: "מישהו פה מנסה להתחנף לבלפור". כלכליסט, 5 בספטמבר.

ומשתתפי פעילות מחאה לשיחות אזהרה, אשר במקרים רבים קדמו לאירועי המחאה עצמם.¹³⁰ שיחות אלו כללו תשאול לגבי מניעים אידיאולוגיים ופוליטיים ואזהרות מרומזות לגבי הענישה הצפויה להם אם ימשיכו בפעילותם.¹³¹

המשרד לנושאים אסטרטגיים ממקד בעשור האחרון את פעילותו ב"הובלת המערכה נגד תופעות הדה-לגיטימציה והחרמות נגד ישראל".¹³² במסגרת זו, אוסף המשרד מידע על הפעילות של יחידים וארגונים המבקרים את מדיניות ישראל הפועלים בארץ ובעולם. אנשי המשרד עוקבים אחרי התבטאויות ופרסומים ברשתות החברתיות ומסמנים אנשים החשודים בעיניהם כפועלים למען החרמת מדינת ישראל ונגד מדיניותה.¹³³ בהמלצת המשרד נאסרה כניסתם לישראל של אזרחים זרים, ביניהם גם יהודים, הפעילים בארגונים המשמיעים ביקורת על ישראל.¹³⁴ בנוסף, מעכבים אנשי שירותי הביטחון אזרחים ישראלים במעברי הגבול, כדי לתשאל אותם על פעילותם בארגונים המותחים ביקורת על מדיניות הממשלה.¹³⁵

אלימות במרחב הציבורי

אלמנט נוסף המאפיין את הפגיעה בחופש הביטוי בישראל היא העלייה בשימוש באלימות מאורגנת במרחב הציבורי, במטרה להשתיק ולצנן פעילות של מחאה וביקורת כלפי השלטונות.

בעשור האחרון ניכרת עלייה באלימות המשטרית כלפי מפגינים בישראל, בעיקר ביחס להפגנות מהצד השמאלי של המפה הפוליטית,¹³⁶ אך זו קיימת גם בהפגנות של חרדים, אתיופים ושל קבוצות שוליים אחרות בחברה.¹³⁷ ניכרת מגמה של עלייה בשימוש באמצעים לפיזור הפגנות, באלימות של שוטרי יס"מ כלפי מפגינים וכן בעיכובים ומעצרים של מפגינים תוך ניסיונות להתנות את שחרורם בהרחקה מאירועי מחאה עתידיים.

¹³⁰ מרגלית, ל, טמיר, ק. ויקיר, ד. (2017). זימון פעילים פוליטיים ל"שיחות אזהרה" שבש"כ. האגודה לזכויות האזרח בישראל, 7 בפברואר; ברגר, י. (2017). פעילי ימין: שב"כ מזמן אותנו לשיחות אזהרה במסווה של חקירה, אף שבג"ץ אסר זאת. הארץ, 17 בספטמבר; הקול היהודי. (2018). פינוי חאן אל אחמר: "שיחות אזהרה" לפעילי שמאל. הקול היהודי, 18 באוקטובר; חובל, ר. (2018). המשנה ליועמ"ש מגבה את השב"כ: פעילי שמאל מעוכבים כדי למנוע פעילות לא חוקית. הארץ, 28 בספטמבר; איתיאל, י. (2021). אנשי שב"כ ערכו חיפוש בבית פעילי שמאל בלי למסור עילה: "הטרדה פוליטית". וואלה! חדשות, 20 באפריל. בראון, ג'. (2015). "תשחק בכל דבר, לא בזין של אבא שלך", שב"כ מאיים על פעילים בנגב. שיחה מקומית, 2 בנובמבר.

¹³¹ "המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה", באתר משרד ראש הממשלה.

¹³² בלאו, א. (2017). הקומנדו של המשרד לנושאים אסטרטגיים: כך פועלת ישראל נגד פעילי החרם. הארץ, 26 במרץ; כריש-חזוני, ה. (2018). המדינה הקימה מאגר פעילי BDS שכניסתם לארץ תיאסר. מקור ראשון, 17 ביוני; לנדאו, נ. (2018). חיפוש שטחי בגול ואתר ימין אמריקאי הם הבסיס לסירוב כניסה לישראל. הארץ, 4 באוקטובר.

¹³⁴ רשת 13. (2017). נאסרה כניסת אדם התומך בחרם לארץ. חדשות 13, 13 במרץ; לנדאו, נ. (2018). ישראל מנעה כניסת סטודנטית מארה"ב לארץ למרות שקיבלה ויזה. הארץ, 3 באוקטובר; אייכנר, א., אלון, א., ולוי, א. (2019). ישראל אסרה על חברות קונגרס מוסלמיות להיכנס לשטח. Ynet, 15 באוגוסט.

¹³⁵ לנדאו, נ. (2018). שתי פעילות שמאל עוכבו בכניסה לישראל: "שאלו אותנו מה דעתנו על נתניהו". הארץ, 5 באוגוסט; חובל, ר. (2018). היועמ"ש יבדוק את עיכוב ותשאול פעילי שמאל בכניסה לישראל. הארץ, 14 באוגוסט.

¹³⁶ הורודניצ'אנו, מ. ויגנה, י. (2020). לילה אלים בבלפור: 30 מפגינים נעצרו, 3 שוטרים נפצעו במהלך עימותים. וואלה! חדשות, 23 באוגוסט; פלג, ב. (2020). "אני פצועה בכל הגוף": מפגינים שנעצרו בת"א מספרים על ערב של אלימות משטרית. הארץ, 4 באוקטובר.

¹³⁷ בלומנטל, א., דביר, נ., מורג, ג., סניור, א. וקלנר, י. (2015). עשרות פצועים, עימותים, רימוני הלם והרס במחאת יוצאי אתיופיה בתל אביב. Ynet, 4 במאי; פורת, י. ונחשוני, ק. (2017). תיעוד: שוטרים הפילו מפגינים חרדים ובעטו בהם. Ynet, 17 בספטמבר; בננו, י. (2018). מחקר חדש ומקיף קובע: אתיופים וערבים סובלים יותר מאלימות משטרית. מעריב אונליין, 23 באוקטובר; אלקיים, א. (2020). אלימות, גזענות והשפלות: שוטרים נגד יוצאי אתיופיה. כאן 11, 23 בפברואר.

במקביל, ניכרת עלייה באלימות מאורגנת, אך בלתי רשמית, מצד כנופיות ומליציות רחוב דוגמת אנשי "לה-פמיליה", להב"ה, או אוהדיו של "הצל".¹³⁸ המדובר בהתארגנויות של אזרחים מהשורה, בעיקר באמצעות תקשורת ברשתות החברתיות, אשר נפגשים במטרה לפגוע באוכלוסיות הנתפסות כנוגדות את עולם הערכים שלהם – ערבים, להט"בים, או "שמאלנים". פעילות זו זוכה להעלמת עין מצד השלטונות אשר אינם ממהרים להפעיל את שירותי הביטחון במטרה לעצור את המעורבים באירועים אלימים אלו. אירועים מסוג זה הגיעו לשיאם בהתקפות על משמרות המחאה של "הדגלים השחורים" או באירועי הלינץ' נגד אזרחים ערבים במהלך מאי 2021.¹³⁹

לסיכום, בשני העשורים האחרונים המרחב הציבורי התאפיין במאמצים להגבלה של חופש ההתארגנות, לצמצום חופש הביטוי ולאלימות פוליטית מאורגנת, בעיקר כלפי צד אחד של הקשת הפוליטית.

המרחב התקשורתי

השינויים שעברו על שוק התקשורת בישראל במהלך העשורים האחרונים הושפעו אמנם מתהליכים כלכליים ומקצועיים, אך הם נבעו גם מהתערבות פוליטית וממשלתית. זו נועדה להצר את מרחב התמרון והעצמאות של כלי התקשורת ולעודד תקשורת בעלת גוון אידיאולוגי ברור, אשר תתמוך במפלגת השלטון ובראש הממשלה. כתבי האישום ב"תיקי האלפים" והמשפט המתנהל בימים אלו מספקים הצצה מקיפה ונדירה אל מידת ההתערבות וההטייה של הסיקור העיתונאי על ידי בעלי הון, בעלי עניין, פוליטיקאים וכן גם גורמים ממשלתיים רשמיים.

אל התקשורת בישראל של תחילת שנות האלפיים הצטרפו גורמים בעלי גוון ימני אידיאולוגי מובהק. אלו פעלו לקידום ענייניה של מפלגת השלטון שכיוונה חציה נגד התקשורת ה"שמאלנית" וה"עוינת", וסימנה אותה כיריב שיש לאלף ולרסן. עם מכירתם של מספר כלי תקשורת מרכזיים¹⁴⁰ החלו גם המאמצים להשיג באמצעותם השפעה על דעת הקהל.¹⁴¹ בשנת 2006 הופיע בישראל החינמון היומי הראשון, "ישראל", ובשנת 2007 החל להופיע החינמון "ישראל היום".¹⁴² עיתונים אלה, אשר הופצו ללא כוונת רווח, נועדו לקדם את השקפת העולם של בעלי ההון שמימנו אותם ושל בעלי בריתם הפוליטיים. הפצת החינמנים פגעה קשות במודל העסקי של העיתונים הממוסדים והביאה לצמצום מספר השחקנים בשוק. למרות תחרות אישית עזה,

¹³⁸ רוטנר, ר. (2014). איך הפך יואב "הצל" אליאסי למנהיג רשת אליים? וואלה! טכנולוגיה, 13 ביולי; מורג, ג. (2014). מפגיני שמאל הותקפו. הצל: "חינוך מחדש". Ynet, 13 ביולי; אלטמן, י. (2014). העצורים בחשד להצתת בית הספר הדו-לשוני – פעילי להב"ה. וואלה! חדשות, 11 בדצמבר; ינובסקי, ר. (2015). להב"ה שוב ברחובות: "פלסטינים מאוימים". Ynet, 12 ביולי; יורובסקי, ע. (2017). שלושה מחברי 'לה פמיליה' הורשעו אתמול בעבירות תקיפות ואלימות קשות. דבר, 29 בדצמבר.

¹³⁹ תמרי, ל. (2020). אלימות לאחר העצרת: צעיר שצעד ברחוב יפו עם דגל גאווה הותקף על ידי פעילי להב"ה. מיינט ירושלים, 29 ביולי; רובינשטיין, ר. (2020). קבוצת האוהדים שהפכה לארגון ימין קיצוני: "יצאנו לרחובות כשפגעו בסמל המנורה". Ynet, 31 ביולי; קציר, א. (2020). "אמרו שזה כדורגל ועצמו עיניים": איך זלגה האלימות של "לה פמיליה" וה"פנאטיקס" לרחובות? הארץ, 4 באוגוסט; חסון, נ. (2021). פעילי ימין קוראים להתחמש ולתקוף פלסטינים בצעדת להב"ה הערב בירושלים. הארץ, 22 באפריל.

¹⁴⁰ ג'רוזלם פוסט ומקור ראשון ב-2004, מעריב ב-2010. ערוץ 10 ב-2004 ושוב ב-2015 ו-2018.

¹⁴¹ עמית, ח' (2004). גויים של שבת. העין השביעית, 1 במרץ; בלינט, ע'. (2003). ערוץ היהדות "תכלת" יעלה במוצאי שבת. הארץ, 6 באפריל. קורן-דינר, ר'. (2006). "תלמדו מהאמריקאים: הכי טוב חינם". הארץ, 15 בפברואר; כרמל, א'. (2007). "ישראל היום" יצא הבוקר

¹⁴² קורן-דינר, ר'. (2006). "תלמדו מהאמריקאים: הכי טוב חינם". 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.

היו בעלי השליטה בשני החינמונים הללו מזהים עם מפלגת השלטון. ב-2012 נרכש גם העיתון מעריב בידי בעלי הון המזוהים עם הימין האידיאולוגי.¹⁴³

מפלגת השלטון פעלה לעיצוב מחדש של שוק התקשורת. היא עודדה בעלי הון מקורבים לרכוש כלי תקשורת המצויים בקשיים והעניקה זיכיונות והקלות לכלי תקשורת המקורבים לשלטון.¹⁴⁴ עדות לכך ניתן למצוא באופן הטיפול בערוץ "תכלת"/"מורשת" ערוץ 20/ ערוץ 14 – בדרכו מערוץ נישא בכבלים לערוץ חדשות מרכזי.¹⁴⁵ זאת בשונה ממסלול החתחתים הביורוקרטי והמפרך שעבר על ערוץ 10 בדרכו להאריך את זיכיון השידור שלו,¹⁴⁶ בתקופה שבה פרסם סדרת תחקירים נוקבת וביקורתית כלפי ראשי השלטון.¹⁴⁷

במקביל, נעשו מאמצים להרתיע, להפחיד ולהשתיק עיתונאים ספציפיים שנתפסו כביקורתיים במיוחד, כולל באמצעות חקירה משטרתית של העיתונאי ומקורותיו.¹⁴⁸ פעולות יותר נפוצות נעשו בערוצים אישיים ובלתי פורמאליים: פנייה של פוליטיקאים ואנשי ממשל לבעלים או העורך של כלי התקשורת בדרישה להעניש או לפטר עיתונאי ספציפי,¹⁴⁹ או באמצעות הגשת תביעות דיבה אישיות כלפי העיתון והעיתונאי.¹⁵⁰

זירה נוספת של מאבק על חופש הביטוי הינה ברשתות החברתיות. במהלך העשור האחרון הן הפכו למקור מידע מרכזי עבור פלחים נרחבים באוכלוסייה. בעקבות זאת, נעשו מספר ניסיונות לפקח ולנטר את השיח ברשתות, כולל באמצעות פניות למעסיקים של מבקרים חריפים של ראש הממשלה, בדרישה לנזוף או לפטר אנשים אלו.¹⁵¹ נגד מספר עובדי מדינה שהעלו פוסטים ביקורתיים ברשתות החברתיות ננקטו הליכים משמעותיים, ובחלק מהמקרים אלה אף הובילו לפיטוריהם.¹⁵²

¹⁴³ מוסלי, ל'. ושיפריין, ל'. (2012). מיהו שלמה בן צבי איש העסקים שרכש את "מעריב"? חדשות 12, 9 בספטמבר; טוקר, נ'. (2013). התוכנית הסודית של בן צבי לגבי "מעריב" ו"מקור ראשון". דה-מרקב, 16 בינואר.

¹⁴⁴ טוקר, נ'. (2017). נתניהו עמד מאחורי סדרת הקלות לערוץ 10 שבבעלות מקורביו מילצ'ן ולאודר. דה-מרקב, 15 בינואר; וייץ, ג'. (2017). נתניהו ניסה לסייע למילצ'ן לרכוש חלק מערוץ 2 – בזמן שקיבל ממנו טובות הנאה. הארץ, 20 בספטמבר.

¹⁴⁵ הארץ. (2003). ערוץ המסורת היהודית ייקרא "ערוץ התכלת". הארץ, 17 ביוני; קורן-דינר, ר'. (2005). שלונסקי: "ערוץ המורשת יהיה הערוץ המסחרי השלישי". דה-מרקב, 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.

¹⁴⁶ 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-מרקב, 2 בדצמבר; דור, א'. (2015). הממשלה אישרה: זיכיון ערוץ 10 יוארך בחצי שנה, ערוץ 2 יהנה מ'השוואת תנאים'. כלכליסט, 4 בינואר; פלג, ג'. ואל-אברה, ח'. (2019). עדות ניר חפץ: כך התנהלו הדיונים של רה"מ במשבר בערוץ עשר. חדשות 12, 4 בספטמבר.

¹⁴⁷ מרנדה, א'. (2008). פנייה למזוז: חקור מי מימן הוצאות נתניהו בלונדון. Ynet, 15 במרץ; שפור, ש'. (2011). החברים הנדיבים של נתניהו: מימנו למשפחתו טיסות ומלוונות בחו"ל. הארץ, 23 במרץ; דרוקר, ר'. (2016). כך וינשטיין ושפירא הצילו את נתניהו. הארץ, 25 במאי.

¹⁴⁸ מנע, מ'. (2015). השופטת דורנר: "חקירות העיתונאים מאוד פוגעניות". וואלה! חדשות, 10 בדצמבר; טוקר, נ'. (2016). מועצת העיתונות על חקירתו של ניר גונטז': "לא היה מקום לחקירה". הארץ, 3 בדצמבר.

¹⁴⁹ דה מרקר. (2018). מנכ"ל וואלה: לחצו עליי לפטר את עורך האתר בגלל ידיעה שהכעיסה את נתניהו. דה-מרקב, 19 בפברואר; פלג, ג'. ואל-אברה, ח'. (2019). עדות ניר חפץ: כך התנהלו הדיונים של רה"מ במשבר בערוץ עשר. חדשות 12, 4 בספטמבר; כיתאין, י'. (2017). דן מרגלית פוטר מ"ישראל היום": "פרנסתי נפלה על חופש הדיבור". גלובס, 6 ביוני; שטרן, א. (2020). ביקורת על פיטורי ברק רביד, הנתפסים כהשתקה פוליטית. הארץ, 5 ביולי.

¹⁵⁰ מחלקת ראשונה. (2008). תביעה: בנימין נתניהו נ' חדשות ערוץ 10. News1/מחלקת ראשונה, 16 במרץ; פריסקו, 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.

¹⁵¹ ביאור, ח'. וויסברג, ה'. (2014). "מוות לערבים", 13 חיילים הרוגים – שירבו אמן – לפטר עובדים בגלל פייסבוק? דה-מרקב, 30 ביולי; חדשות סרוגים. (2019). רגב: לפטר את העובדת הערבייה במשרד התרבות. סרוגים, 5 במרץ; בנדל, נ'. פלג, ב'. וחסון, נ'. (2021). ההסלמה הגבירה את הפיקוח על התבטאויות ערבים ברשת ואת הקריאות לפיטוריהם. הארץ, 19 במאי.

¹⁵² 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.

לסיכום, למרחב התקשורתי של ישראל בשנות האלפיים נכנסו כמה בעלי הון בעלי גוון אידיאולוגי מובהק, בעידודה של מפלגת השלטון. במקביל, נעשו ניסיונות לדכא ולהגביל את יכולתם של קולות ביקורתיים כלפי הממשל לקבל ביטוי בערוצי התקשורת המקובלים.

יחס כלפי מיעוטים: הציבור הערבי בישראל

המהומות האזרחיות, מעשי הליניץ' והעימותים בין יהודים וערבים במהלך אירועי מאי 2021 ציינו את שיאם של תהליכים שאפיינו בעשור האחרון את היחסים בין יהודים לערבים במדינת ישראל בדגש על דה-לגיטימציה של המנהיגים והציבור הערבי בשיח הציבורי. זאת בנוסף על ניסיונות של דחיקה של הציבור הערבי מיישובים מעורבים. עם זאת, כפי שכבר צוין קודם, תוצאות הבחירות במרץ 2021 ריסנו את תהליכים אלה וחיזקו את הלגיטימציה של הציבור הערבי כשותף פעיל במערכת השלטון. במהלך העשור האחרון חלה גם הסלמה בתהליך נישולם ודחיקתם של הבדואים בנגב,¹⁵³ כולל הריסת בתים ויישובים, הפקעת קרקעות וייעור כפוי של שטחים נרחבים. האירוע באום אל-חירן, בו נהרגו שוטר ותושב מקומי, הוא דוגמה קיצונית לתהליכים אלו, במהלכם הופעלה אלימות משטרית כלפי האוכלוסייה הבדואית.

המאמצים ליישום ואכיפה של חוקי הבנייה כלפי האוכלוסייה הבדואית בנגב עומדים בסתירה ליחס המקל והסלחני של הרשויות להתיישבות בלתי חוקית של יהודים באותו המרחב. חוות הבודדים שהוקמו בנגב בשנות ה-90 או כפרי הסטודנטים של עמותת "איל" הם דוגמאות להתיישבות יהודית שהוקמה בלא אישורים ורישיונות מתאימים, ואשר הוסדרה באופן חלקי, בדיעבד, לאחר שנים ארוכות.

האלימות המשטרית כלפי האוכלוסייה הערבית באה לידי ביטוי לא רק בהקשר של אכיפת חוקי המקרקעין והבנייה, אלא גם באירועים של הפגנה ומחאה פוליטית. הפגנות ומחאות של הציבור הערבי מלוות לעיתים קרובות באלימות משטרית קשה כלפי המפגינים.

כאמור, דה-לגיטימציה בשיח הציבורי המופנית כלפי חברי הכנסת ומנהיגי הציבור הערבי, וכן האלימות הבלתי-רשמית כלפי אזרחים ערבים מצד מליציות וארגונים לאומניים יהודיים, עלו מדרגה בשנים האחרונות. התארגנויות לאומיות מסוג זה תורמות למאמצי הדחיקה של ערבים ישראלים מיישובים מעורבים. בשנים האחרונות הוקמו מספר גרעינים תורניים בערים המעורבות, בעידוד ובתמיכה ממשלתית. גרעינים אלו, הפועלים באופן דומה להתנחלויות היהודיות בשטחים הכבושים, מתיישבים בלב אוכלוסייה ערבית ופועלים באופן המעורר חיכוך ותסיסה בין קבוצות האוכלוסייה השונות. כמו כן, פועלים הגרעינים כדי להרחיב ולבסס את ההתיישבות היהודית בלב אוכלוסייה ערבית, תוך אפליה לטובת הציבור היהודי.

שילוב של גורמים אלה – נישול ודחיקה, אפליה מתמשכת, אלימות משטרית ומדיניות לא שוויונית של אכיפת החוק – מובילים להרחבת הנתק בין הציבור היהודי לחברה הערבית בישראל, וגורמים לעלייה בתחושת מרמור וקיפוח, אשר הובילו לאירועים של אלימות ומרי אזרחי הן באוקטובר 2000 והן במאי 2021.

לסיכום, ניכרת עלייה באפליה, בדיכוי המגזר הערבי ובניכור כלפיו. מגמות אלו הן בחלקן תולדה של מדיניות מכוונת מצד מפלגת השלטון.

¹⁵³ אחמד אמארה (2015), "נישול על-פי חוק: מדינת ישראל וקרקעות הנגב", הארץ, 10 באוקטובר.

השפעות הכיבוש: חדירה של פרקטיקות ונורמות אל המשטר בישראל

התופעות המאפיינות את הכיבוש הישראלי בשטחי הגדה המערבית התעצמו והחריפו ביתר שאת במהלך העשור האחרון: הפקעת קרקעות, הריסת בתים, החרמת רכוש וגירוש של קהילות שלמות מאדמתן. בד בבד נמשכת האלימות המאורגנת כלפי האוכלוסייה הפלסטינית, הן מצד הצבא והן מצד המתנחלים, אשר הביאה בעשור האחרון להרג של תושבים רבים, גם כאשר אלה לא היו מעורבים במעשי אלימות כלשהם. ההפרה השיטתית והנמשכת של זכויות האדם בשטחים הכבושים, יחד עם מדיניות האפליה וההפרדה בין הציבור היהודי והפלסטיני, הביאה באחרונה מספר ארגונים בינלאומיים לערוך השוואה בין התנהלות ישראל בשטחים לבין משטר האפרטהייד בדרום אפריקה. השוואה זו, גם אם אינה מקובלת כיום על כלל הקהילה הבינלאומית, תלך ותתפוס תאוצה בשנים הקרובות.

המעורבות המתמשכת של החברה הישראלית בפעילות הכיבוש גבתה ממנה מחיר פסיכולוגי וחברתי. מעל לחמישים שנה של כיבוש ושליטה על עם אחר הביאו לחדירה של פרקטיקות הנהוגות על ידי המשטר הצבאי בשטחים אל תוך מדינת ישראל. פרקטיקות אלו הונהגו בעיקר כלפי האוכלוסייה של אזרחי ישראל הערבים, אבל אט אט החלו לפעול גם ביחס לאזרחים יהודים. לאורך הדוח ציינו פרקטיקות אלו במקומות הרלוונטיים להם, בחלק זה יובהר בקצרה המכלול והשפעותיו.

תחום אחד של פרקטיקות סמכותניות שחדרו לשטחים הכבושים לישראל ניכר בפגיעה בחירויות הפרט, בעיקר בכל הקשור לזכות הקניין והפרטיות. הפקעת קרקעות והריסת בתים הן פרקטיקות מקובלות במיוחד בתחומי הממשל הצבאי. בעשור האחרון אנו עדים לעלייה בשימוש בפרקטיקות אלו כלפי אזרחי ישראל הערבים. עיקר השימוש הוא ביחס לבדואים בנגב וכן בגליל. עם זאת, ניתן להצביע גם על הגידול בהריסת בתים במזרח ירושלים, אשר תושביה נמצאים במעמד מיוחד כתושבים של מדינת ישראל.

תחום נוסף שבו אנו רואים חדירה של פרקטיקות של הממשל הצבאי לתוך ישראל הוא השימוש בצווים מנהליים ובתקנות ההגנה לשעת חירום, אשר באמצעותם ניתן לעקוף את תהליכי החקיקה הרגילים. על רקע משבר הקורונה עשתה הממשלה שימוש נרחב בצווים אלו, גם כאשר הייתה שהות להעביר החלטות בחקיקה רגילה. בנוסף, ניכרת חזרה לשימוש בצווי מעצר מנהלי כנגד אזרחי ישראל, לאחר שנים רבות בהם נמנעה המדינה משימוש בצווים אלו בתוככי המדינה והפעילה אותם רק נגד תושבי השטחים הכבושים.

כפי שצוין, ניכרת עלייה באלימות משטרתית כלפי מפגינים בכלל ומפגינים ערבים בעיקר. בנוסף, במסגרת מספר פעולות ראויה בחברה הערבית, נעשה שימוש מופרז בכוחות מיוחדים ובפשיטות אלימות על מרכזי אוכלוסייה, במטרה לבצע מעצרים שגרתיים. אירועים אלה מציינים שימוש מופרז באלימות כלפי אזרחים נורמטיביים, המאפיינת פעילות של משטרים סמכותניים. חדירת פרקטיקות מעין אלו אל התרבות הפוליטית הישראלית האיצה מגמות של סמכותנות ולאומנות אשר התקיימו עוד קודם לכן, והעצימה את תהליך ההידרדרות של המשטר הישראלי אל עבר הקוטב הסמכותני.

לסיכום, התיאור המורחב בפרק זה מפרט את השחיקה המתמדת במידת הדמוקרטיה של המשטר הישראלי בכל אחד מהתחומים הנסקרים. בולטות במיוחד השחיקה בשוויוניות ובהגנות של התחרות הפוליטית, ההחלשה של המסגרת החוקתית, והפגיעה בחופש הביטוי וההתארגנות במרחב הציבורי. פגיעה כחותה נצפתה גם בחופש בעיתונות ובעצמאותם של המוסדות השלטוניים השונים. בנוסף, בולטת במיוחד הפגיעה בזכויות המיעוט של הציבור הערבי והחדירה של ההשפעות המתמשכות של הכיבוש אל תוך התרבות הפוליטית הישראלית.

בעוד המצב המתואר בפרק זה טוב מעט יותר מאשר מידת הדמוקרטיה בשנות ה-50, ניתן להגדיר את המשטר הישראלי כסמי-דמוקרטי, עם נטייה ברורה לעבר הקצה הסמכותני של הרצף.

מסקנות

במהלך הדוח סקרנו את השינויים במידת הדמוקרטיה של המשטר הישראלי לאורך שנות קיומו. ממצאי הסקירה הראו כי מאפייני הדמוקרטיה של המשטר הישראלי השתנו באופן משמעותי לאורך התקופות הנסקרות.

במהלך שנות ה-50 ושנות ה-60 התאפיין המשטר הישראלי במגמות סמכותניות, כולל הגבלות על חופש הביטוי והמחאה, פיקוח ומעקב הדוק אחרי גורמי אופוזיציה, "קניית קולות" והבטחת תמיכה באמצעות מערכת מגוונת של תגמולים, והטלת מגבלות על ארגוני חברה אזרחית שהיו ביקורתיים כלפי השלטונות. היעדר מסגרת חוקתית מחייבת והגדרה רופפת של סמכויות למוסדות השונים, יחד עם מינויים אישיים של מקורבים לשלטון לתפקידי מפתח – כל אלה מנעו בקרה ופיקוח אפקטיבי על פעילות הממשלה מצד שומרי הסף למיניהם.

בשנות ה-80 ובשנות ה-90 התאפיין המשטר בישראל במגמות יותר ליברליות ודמוקרטיה. הזירה הפוליטית הפכה הרבה יותר תוססת, עם חילופים תכופים בשלטון בין היריבות המרכזיות משני עברי הקשת הפוליטית, ובמישור החוקתי חלה התקדמות משמעותית עם השלמת מספר חוקי יסוד מרכזיים. גם תפקידם וסמכויותיהם של מרבית מוסדות השלטון קיבלו עיגון חקיקתי, יחד עם הקפדה על תהליכי מינוי יותר מקצועיים. עצמאותם של שומרי הסף קיבלה חיזוק נוסף בזכות אופיים ואישיותם של האנשים שנבחרו למלא תפקידים אלו באותה תקופה. גם במישור של זכויות פוליטיות וחירויות אישיות חלה התקדמות משמעותית, והמרחב הציבורי נהפך יותר מכיל ופתוח לשיח ביקורתי ולעומתי. עם זאת, הכיבוש הישראלי והשליטה על העם הפלסטיני החלו לתת את אותותיהם והשפיעו על נורמות השיח הפוליטי בחברה בישראל. מגמה זו מצאה את עיקר ביטוייה לאחר הסכמי אוסלו, כאשר החל להתפתח שיח של שלילה ודה-לגיטימציה כלפי מחנה השמאל והציבור הערבי.

במובן זה, התהליכים הפוליטיים של שנות האלפיים התאפיינו במגמה של התרחקות המשטר הישראלי מהקוטב הדמוקרטי וחזרה אל פרקטיקות סמכותניות ודכאניות. התבססות ההגמוניה של הליכוד כמפלגת השלטון הביאה למאמצים מתמשכים לפירוק מנגנוני הפיקוח והבקרה על השלטון, הגבלת זכויות פוליטיות ודיכוי של שיח ביקורתי כלפי פעולות ומדיניות הממשלה. הממשלה פעלה במאמץ לבלום ולהשיג לאחור את הפרויקט החוקתי בישראל, כמו גם לרסן ולהחליש את שומרי הסף.

לתהליכים אלו הייתה, כאמור, השפעה על חירויות הפרט וזכויות האדם בישראל, בעיקר ביחס לקבוצות מיעוטים ואוכלוסיות מודרות. הדוח עוקב אחר יחסיה של האוכלוסייה היהודית אל המיעוט הערבי בתוכה, אך מגמות דומות ניכרות גם ביחסיה של החברה לקבוצות אחרות – נשים, להט"ב ויהדות מתקדמת. במהלך שנות ה-80 ושנות ה-90 נהנו קבוצות אלו מפריחה מסוימת, עם התרחבות שיח הזכויות ועם דגש רב יותר על כיבוד הזולת ועל רגישות חברתית. בעשור האחרון, בצל ההתחזקות של מגמות סמכותניות ולאומניות, אנו עדים גם לצמצום ודחיקה של קבוצות אלו מתוך המרחב הציבורי: תהליכים של הפרדה מגדרית והדרת נשים, של צמצום ומניעה של חופש הפולחן הדתי לקבוצות מיעוט ושל שיח מתלהם ואלים כלפי להט"ב.

מדיון זה עולות ארבע מסקנות עיקריות. ראשית, היעדר מסגרת חוקתית מחייבת משפיעה מאוד על התנדויות של מאפייני הדמוקרטיה במשטר בישראל, ומקשה על הסדרת הסמכויות ויחסי הכוחות בין

הרשויות השלטוניות ועל הגנה על הזכויות הפוליטיות והחירויות האישיות של כלל אזרחי המדינה. אמנם משטר סמכותני יכול – וזה אף קרה בעבר – להתפתח גם במדינות בעלות חוקה מלאה ומשוריינת כהלכה, אבל קיומה של חוקה היה מסדיר ומעגן סט של נורמות וכללי התנהגות פוליטיים, אשר היו מרסנים את שיח השנאה והדה-לגיטימציה שהתפתח בחברה הישראלית.

המסקנה השנייה נוגעת להתבססות הגמונית ושלטון ממושך של מפלגה מסוימת. שלטון משחית ושלטון ממושך מגבירים באופן ניכר את הסיכונים הגלומים בסמכותנות. ניסיון השנים האחרונות הציג בבירור סכנה זו, ולפיכך החקיקה להגבלת משך הכהונה של ראש ממשלה מהווה צעד בכיוון הנכון.

המסקנה השלישית קשורה בשליטה המתמשכת על עם אחר ובקיומן של שתי שיטות ממשל במסגרת פוליטית אחת. השליטה בפלסטינים גבתה לאורך זמן מחיר מתמשך מהחברה ומהתרבות הפוליטית של מדינת ישראל. למרות ההפרדה הלכאורית והמשפטית בין שתי הישויות הללו, הסקירה שלפנינו מראה כיצד נורמות ופרקטיקות של המשטר הצבאי חדרו בהדרגה אל תוך המערכת המשטרית והפוליטית בתוך מדינת ישראל, ותרמו להחרפה ולהסלמה של מגמות לאומניות וסמכותניות שכבר התקיימו בחברה הישראלית קודם לכן. המבנה הדואלי – של מערכות חוק נפרדות ושיטות משטר שונות לשני עמים החולקים יחדיו אותו מרחב פוליטי – מטיל צל כבד על עתידה של מדינת ישראל ומעמיד בסכנה את ערכי היסוד הדמוקרטיים שלה.

מכל אלו עולה המסקנה הרביעית והאחרונה: הצורך בשיח מקיף בקרב המוסדות השלטוניים, התקשורת והציבור על עתיד הדמוקרטיה בישראל ועל מגוון הסכנות העומדות בפניה עלה בצורה משמעותית, ויש לפעול כדי לקיימו.

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

תרמו לזולת