



לשוויון
וזכויות
אדם

זילת

המשטר בישראל

מדינה סף-סמכותנית
בדרך לדיקטטורה

עו"ד איתי מק

מאי 2023

תוכן עניינים

- 1 הקדמה
- 2 התחזקות המגמה הסמכותנית בשלטון נתניהו בין השנים 2009-2021
- החלשת מעמדם של חוקי יסוד / צמצום סמכויות הכנסת / ערעור מעמדם ועצמאותם של שומרי הסף / ערעור אמון הציבור ברשות השופטת / ניסיונות לשנות את הרכב הועדה למינוי שופטים / כגיעה בעצמאות התקשורת / העמקת האפליה וההדרה של אזרחי ישראל הערבים / דחיקת השמאל מהשיח הפוליטי והסתה נגד ארגוני שמאל
- 5 ישראל שועטת לעבר דיקטטורה מלאה: המהפכה המשטרית של כהונת נתניהו השלישית
- 6 חקיקת "הרפורמה המשפטית" – ריסוק העצמאות של הרשות השופטת
- שינוי הרכב הועדה לבחירת שופטים וההצעה למנות שני שופטי עליון מטעם הממשלה / פסקת התגברות והגבלת הביקורת השיפוטית על חוקים שאינם חוקי יסוד / חסינות חוקי יסוד בפני ביקורת שיפוטית / ביטול עצמאות היועצים המשפטיים וכגיעה במעמדם / ביטול עילת הסבירות
- 11 צעדים לביצור כוחה של הממשלה והעומד בראשה ולהעברת סמכויות נוספות לידיה
- צמצום תנאי הנבצרות של ראש הממשלה / איסור ביקורת שיפוטית על כשירות שרים / הכפפת המשטרה לשר לביטחון לאומי / הקמת משמר לאומי "תחת אחריות המשרד לביטחון לאומי" / העברת הסמכות על המינהל האזרחי בשטחים לשר הנוסף במשרד הביטחון
- 16 סיכום והמלצות אופרטיביות

הקדמה

בחודש יוני 2022 מכון זולת פרסם את הדוח דמוקרטיה לכאורה: מצב המשטר בישראל.¹ הדוח הראה שהמשטר בישראל מעולם לא היה מופת לדמוקרטיה ליברלית,² וכי לאורך השנים, ובפרט מאז כהונתו השנייה של נתניהו, התחזקו ההיבטים הסמכותניים באופי המשטר. הדוח המחיש נטייה זו לעבר הסמכותנות באמצעות סקירה מקיפה של מהלכים שנקטה הממשלה מאז 2009 אשר מגבילים את המוסדות הדמוקרטיים במדינה שתפקידם לאזנה, כגון הכנסת, מערכת המשפט, התקשורת וארגוני החברה האזרחית. בנוסף לצעדים אלו של פגיעה בעצמאות הרשויות ובשומרי הסף, מנה הדוח גם את צעדי השלטון שנועדו לפגוע בקבוצות מיעוט, בעיקר אזרחי ישראל הערבים, ולשמר את סמכות הרוב.

חצי שנה לאחר פרסום הדוח, עם הקמת ממשלת ישראל ה-37 בעקבות תוצאות הבחירות בנובמבר 2022, נפתחה כהונתו השלישית של נתניהו כראש ממשלה בהצהרות שריו על שלל יוזמות חקיקה חד-צדדיות שמטרתן לבטל את עצמאות מערכת המשפט ולבצר את כוחה של הממשלה.³ הצעות החוק שחברי הממשלה פועלים לקדם וההסכמים הקואליציוניים שעליהם חתמו חושפים כי כוונת הממשלה אינה רק לשנות את כללי המשחק הנהוגים במשטר דמוקרטי, אלא לבטל אותם לחלוטין ולכונן בישראל משטר סמכותני מלא, שבראשו יעמוד שליט יחיד לכל ימי חייו ומפלגת שלטון אחת עם מפלגות לוויין בניהולה.

כעת, כאשר שרי הממשלה עודם נחושים לקדם את יוזמותיהם ההרסניות, על רקע מחאה ציבורית עוצמתית, נבקש לשרטט בנייר זה את קווי המתאר של התהליך המאיים לחסל את הדמוקרטיה הישראלית. ראשית, נתאר את התחזקות הפן הסמכותני בכהונתו השנייה של נתניהו כראש הממשלה, עליה דיווחנו כבר בדוח דמוקרטיה לכאורה. בחלק זה נסקור את המהלכים שנקטו ממשלות נתניהו בין השנים 2009-2021 ופגעו באופיו הדמוקרטי של המשטר בישראל מכמה היבטים: פגיעה במעמד של חוקי היסוד; צמצום סמכותה של הכנסת; מאמצים לפגוע בעצמאותו של הדרג המקצועי וביעצים משפטיים של משרדי הממשלה; חיזוק האפליה של המיעוט הערבי וניסיונות להדירו מן המגרש הפוליטי; והטלת מגבלות על ארגוני חברה אזרחית והסתה נגד נציגי שמאל וארגוני שמאל.

בהמשך, נבקש לאמוד את גודל הסכנה הנשקפת למשטר בישראל ממהלכי הממשלה הנוכחית. לצורך כך, נסקור את הצעות החקיקה שהיא מקדמת במוצהר כ"רפורמה משפטית", לצד הצעות חוק נוספות שמטרתן לבצר את כוחה של הממשלה ומקודמות אף הן. בהקשר זה נכלול התייחסות גם להחלטות ממשלה נוספות הנוגעות להעברת סמכויות לידיהם של שרי ממשלה, כמו הפקדת הסמכות על המינהל האזרחי בידי השר הנוסף במשרד הביטחון; הענקת סמכויות בניהול המשטרה לידי השר לביטחון

¹ איתי מק, [דמוקרטיה לכאורה: מצב המשטר בישראל](#), מכון זולת (20.6.2022). להלן בקיצור דמוקרטיה לכאורה.
² הדוח לא עסק בהרחבה בכיבוש ובסיפוח מזרח ירושלים הנמשכים מזה 56 שנה ורומסים את זכויות האדם של הפלסטינים. לנוכח המשטר הסמכותני שמפעילה המדינה בשטחים הכבושים, התייחסנו בדוח וכן במסמך זה לתהליכים נוספים המובילים את ישראל לעבר משטר סמכותני מלא, החל על כל אזרחיה גם בתחומי הקו הירוק.
³ יעל פרידסון, [ליון: נעביר פסקת התגברות ברוב של 61 ח"כים ונשנה את אופן בחירת השופטים](#), הארץ (4.1.2023).

לאומי; וכן ההצעה להקים "משמר לאומי" תחת אחריותו. כל צעד כזה נמצא בשלב ביצועי אחר, אך די ביישום של חלק קטן מן המהלכים הללו כדי להוביל את ישראל ממשטר סף-סמכותני אל עבר דיקטטורה.

הממשלה טרם חשפה את מלוא ה"פרקים" של חבילת תיקוני החקיקה והחלטות הממשלה שבכוונתה לקדם על בסיס ההסכמים הקואליציוניים. כפי שיוסבר, לא ניתן להתייחס בנפרד לכל אחת מהצעות לתיקוני חוק ולהחלטות הממשלה שכבר נחשפו, שכן אף אם הצעה אחת מתוכן לא תקודם, הרי שבאמצעות אישור הצעה אחרת עלולה להיגרם אותה התוצאה ההרסנית. לכן, יש להתייחס לתיקונים כמכלול ההופך את המשטר לסמכותני מלא ומבטל לחלוטין את האיזונים והבלמים בין הרשויות.

לבסוף נבקש לקשור בין המהלכים שקודמו בממשלות נתניהו בין השנים 2009-2021 לבין מהלכיה של ממשלת נתניהו הנוכחית, שכנגדם קמה מחאה ציבורית אדירה. כוונת הדוח היא להמחיש את היקף הצעדים ההרסניים לאופיו הדמוקרטי של המשטר שכבר בוצעו במהלך כהונת נתניהו השנייה כראש ממשלה עד שנת 2021, ולהזכיר שאלו הכינו את הקרקע להרס שיטתי וממוקד יותר שהממשלה בראשותו מקדמת עתה בכהונתו השלישית, בעודו עומד לדין על מעשי שחיתות שונים. בהמשך לניתוח זה, נביא את המלצות מכון זולת לחיזוק וביצור המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל.

התחזקות המגמה הסמכותנית בשלטון נתניהו בין השנים 2009-2021

הדוח דמוקרטיה לכאורה התייחס לדמוקרטיה ולסמכותנות (authoritarianism) כשני קצוות של רצף אשר לאורו אפשר למדוד ולסווג משטרים פוליטיים. זאת, בהתאם למגמה שהתפתחה במדעי המדינה ומכירה בקיומו של ספקטרום אשר נע בין שני הקצוות, המייצגים ניגודים חדים: שלטון העם מול שלטון יחיד, חירויות וזכויות הפרט מול חובת הנתין כלפי שליטיו, שוויון בפני החוק מול העדפה של קבוצות נבחרות, איזונים ובלמים מול עריצות השלטון, הגנה על זכויות מיעוטים שאינם חלק מהשלטון מול אפליה ורדיפה של מיעוטים, הפרדת רשויות מול רשות שופטת ורשות מחוקקת הכפופות לשליט, מערכת רב-מפלגתית מול משטר חד-מפלגתי או מפלגת שלטון עם מפלגות "דמה", ושלטון החוק מול שרירות ליבו של השליט.

כפי שהוסבר בדוח, על פי התבחינים המקובלים על רוב החוקרים, מודל המשטר של ישראל לאורך השנים, ועד לאחרונה, היה מודל היברידי ששילב הן רכיבים דמוקרטיים והן רכיבים סמכותניים, כאשר בתקופות שונות המשטר נטה יותר לאחד מן הקצוות – הדמוקרטי או הסמכותני. המדינה החלה את דרכה קרוב יותר לקצה הסמכותני ואין ספק שהבסיס הזה השפיע על התפתחותה בשנים הבאות. היסודות שהונחו בבניית הנורמות של השלטון, במדיניות ובמעשה, יצרו תרבות פוליטית במשך שני העשורים הראשונים להקמת המדינה, וברור כי לפחות חלק מהנורמות האלה התמסדו.

חלקו השני והמרכזי של הדוח דמוקרטיה לכאורה עסק בתקופת כהונתו השנייה של נתניהו בין השנים 2009-2021, וטען שניתן לראות בתקופה זו רגרסיה לתקדימים המסוכנים שיצר שלטון מפא"י בשנות

קום המדינה. עתה נסקור כאן בקצרה את אותם המהלכים שהרחיקו את המשטר בישראל מהקוטב הדמוקרטי החל מהעשור השני של שנות האלפיים, מתוך נקודת מבט עדכנית שמראה כיצד הם סללו את הדרך לתהליכים שמקדמת כיום הממשלה ה-37 בראשות נתניהו.

כאמור, כדי לבצר את שלטונו ואת שלטון מפלגת הליכוד, ניצל נתניהו במהלך כהונתו השנייה כראש ממשלה רכיבים סמכותניים שהיו קיימים במשטר בישראל. אך בנוסף לכך, הוא הוביל מהלכים חקיקתיים וציבוריים קיצוניים ששינו את כללי המשחק במדינה. להלן מספר דוגמאות מרכזיות:

- **החלשת מעמדו של חוקי יסוד**

גם טרם כהונתו השנייה של נתניהו כראש ממשלה החלו ניסיונות לבלום את ההסדרה של מסגרת חוקתית לישראל באמצעות הכרה בזכויות יסוד. אך במהלך העשור האחרון לכהונתו של נתניהו, לאחר הפסקה של כמעט עשרים שנה, נחקקו שני חוקי יסוד נוספים, שתוכנם ואופיים אינם תואמים את המסגרת המושגית המקובלת של חוקה במדינות דמוקרטיות: במרס 2014 נחקק חוק-יסוד: משאל עם, וביוני 2018 נחקק חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (להלן: חוק הלאום), אשר כולל רכיבים שמתנגשים עם ערך השוויון. כמו כן, מאז המחצית השנייה של שנות ה-90 התעצמה המגמה של חקיקת תיקונים ושינויים בחוקי היסוד בהתאם לצרכים הפוליטיים הרגועים של הממשלה המכהנת. תכיפות השינויים בחוקי היסוד ואופן האשרור שלהם – ברוב רגיל – הביאו לפיחות במעמדם כבסיס לחוקה עתידית. בעשור האחרון לכהונת נתניהו תוקנו חוקי יסוד בחוקים זמניים והוראות שעה, דבר שהגביר את זילות מעמדם וארעיותם.

- **צמצום סמכויות הכנסת**

ממשלות נתניהו גם הובילו מהלכי חקיקה שהגבילו את יכולתה של הכנסת לאזן את כוחה של הממשלה ושל העומד בראשה. כך, האפשרות של הכנסת לפקח על הרשות המבצעת באמצעות אישור התקציב נטרלה במידה רבה באמצעות שורה של צעדי חקיקה שונים מאז 2009; השימוש בחוק ההסדרים הורחב מאוד החל מ-2009 כך שכלל כמה מאות סעיפים; התנאים הדרושים להפלת הממשלה בהצבעת אי-אמון שונו ב-2014 עד כדי הפיכת אפשרות זו לתיאורטית לחלוטין. כל הצעדים הללו שחקו עוד יותר את האיזון בין הרשות המבצעת והרשות המחוקקת וצמצמו את סמכויות הכנסת.

- **ערעור מעמדו ועצמאותו של שומרי הסף**

בערך מאמצע כהונתו השנייה של נתניהו החלה ממשלתו לנקוט שורה של מהלכים לערעור מעמדו ועצמאותו של שומרי הסף שאמורים לאזן ולבלום את הרשות המבצעת. משנת 2015 החל קמפיין שהפיץ מסרים של דה-לגיטימציה כלפי הדרגים המקצועיים ברשויות הציבוריות ובמשרדי הממשלה, שלפיהם ה"פקידים" של משרדי הממשלה הם גורמים חתרניים המנסים לבצע "הפיכה שלטונית". בנוסף, החל מינואר 2017 הועלו הצעות להפיכת משרותיהם של היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה למשרות אמון על פי בחירת השרים.

- **ערעור אמון הציבור ברשות השופטת**
קמפיין מרכזי נוסף נועד לפגוע באמון הציבור ביועץ המשפטי לממשלה ובבג"ץ, ובאפשרותם לפקח על הרשות המבצעת. אף שבפועל בית המשפט העליון בשבתו כבית דין גבוה לצדק (בג"ץ) נוטה במרבית המקרים לתמוך בעמדת הרשות המבצעת, החלטות ביקורתיות חריגות של מערכת המשפט הביאו למסעות הכפשה ואף הסתה כלפיה. הדיון על יוזמות לצמצום של הביקורת השיפוטית ושל סמכויות בג"ץ הפך לחלק בלתי נפרד מהקמפיין הפוליטי של הליכוד בראשות נתניהו, בעיקר בשנים האחרונות לכהונתו כראש ממשלה. מרבית ההצעות הללו נותרו ברמה ההצהרתית בלבד עד להקמת ממשלתו האחרונה, אך מטרתן הייתה להלך אימים על מערכת המשפט.
- **ניסיונות לשנות את הרכב הוועדה למינוי שופטים**
זירת מאבק נוספת בתחום המשפטי הייתה הוועדה למינוי שופטים. הצעות שונות לשינוי הרכבה או לצמצום מספר שופטי בית המשפט העליון לא צלחו, אך בעקבות תיקון לחוק בתי המשפט משנת 2008 וברית שכרתה עם ראש לשכת עורכי הדין, עלה בידי השרה שקד למנות 330 שופטים ורשמים בין השנים 2015-2019, לרבות שישה שופטים בבית המשפט העליון, שחלק משמעותי מהם נחשבים שמרנים או קשורים לימין ולמפעל ההתנחלויות. המהלך, שלווה בהצהרות רהבתניות בתקשורת, הגביר את הפוליטיזציה בהליך לבחירת שופטים וגם העביר מסר למועמדים לשיפוט או לקידום במערכת המשפט – כי יינתן משקל רב לזיהוי השתייכותם הפוליטית.
- **פגיעה בעצמאות התקשורת**
מהלך נוסף לפגיעה בשומרי הסף בתקופת ממשלות נתניהו היה קמפיין להחלשת עצמאות התקשורת ותפקודה. חרף ביקורת נרחבת, ראש הממשלה נתניהו כיהן גם כשר התקשורת, בין השנים 2014-2017, ובנוסף התערב בעבודתם של שרי תקשורת אחרים שמינה לאורך השנים. גם שוק התקשורת עבר בעשורים האחרונים שינויים משמעותיים שנבעו בחלקם מהתערבות פוליטית וממשלתית בתחום התקשורת, אשר נועדה לצמצם את מרחב התמרון של כלי התקשורת ולעודד תקשורת בעלת גוון אידיאולוגי ברור התומכת בליכוד ובנתניהו. גם ברשתות החברתיות נעשו ניסיונות להשתיק התבטאויות שאינן אוהדות את מפלגת השלטון ולהלך אימים על מבקרים חריפים של השלטון ועל עובדי מדינה שפרסמו את עמדותיהם ברשתות. ההתערבות של ראש הממשלה נתניהו ומקורביו בעבודת התקשורת הובילה להגשת כתבי האישום נגדו בתיקי האלפים, וגרמה לנזק עצום לתפקוד התקשורת הישראלית ואמון הציבור בה.
- **העמקת האפליה וההדרה של אזרחי ישראל הערבים**
בתקופת נתניהו קודמה חקיקה שהעמיקה את האפליה המובנית כלפי אזרחי ישראל הערבים מאז קום המדינה, כגון מדיניות המקרקעין של מדינת ישראל, חוק ועדות הקבלה, חוק הלאום, חוק האזרחות, חוק הנכבה וחוק קמיניץ. בנוסף, נעשו ניסיונות לפגוע בהשתתפות הפוליטית של

האזרחים הערבים, כגון הצבת מצלמות בקלפיות, במטרה להוריד את אחוז ההצבעה בחברה הערבית. מהלך נוסף להדרת נציגי הציבור הערבי מהכנסת היה העלאת אחוז החסימה ב-2014, בצעד שנועד להקשות על המפלגות הערביות מלהיכנס לכנסת. כמו כן, התגברו הניסיונות לפסול מפלגות ומועמדים ערבים מלהיבחר לכנסת, באמצעות חקיקת תיקונים לחוק יסוד: הכנסת. ב-2016 גם נחקק "חוק ההדחה", שמאפשר הפסקת כהונה של חברי כנסת מאותן עילות שפוסלות התמודדות בבחירות.

- דחיקת השמאל מהשיח הפוליטי והסתה נגד ארגוני שמאל

נעשו מאמצים להוציא את השמאל אל מחוץ לגבולות הלגיטימיות הפוליטית, למשל באמצעות חקיקה נגד ארגוני שמאל וזכויות אדם, כגון חוק העמותות, ובהסתה נגד ארגונים אלה. נחקק חוק למניעת כניסה של ארגוני זכויות אדם לבתי ספר וקודמה מדיניות של רדיפת אנשי חינוך המשתפים עימם פעולה או מזוהים עם השמאל, בנוסף לקידום אידיאולוגיה לאומנית בבתי הספר. בנוסף נעשו ניסיונות להפסיק מימון של גופי תרבות ויצירות אמנות שזוהו עם השמאל ועם התנגדות לכיבוש, וכן ניסיונות לפגוע במוסדות תרבות בעקבות שיתופי פעולה עם ארגוני שמאל וזכויות אדם. ב-2011 נחקק החוק למניעת פגיעה בישראל באמצעות חרם (נוסח החוק הסופי לא הגדיר תמיכה בחרם כעבירה פלילית, כך שבפועל שימש כדי להלך אימים על פעילי שמאל וארגוני זכויות אדם המתנגדים למפעל ההתנחלויות ולטיפוח). ב-2018 הממשלה קידמה את חוק הנאמנות בתרבות, שנבלם בעקבות פיזור הכנסת ה-20, ואת "חוק הנכבה", שפגע בחופש הביטוי של המיעוט הערבי ונציגיו, וגם הביא לאינספור פניות של אנשי ימין למנוע אירועים של פעילי שמאל וארגוני זכויות אדם.

כל דמוקרטיה איתנה חייבת לחזק ולכלל הפחות לשמר את מעמדם של הכנסת ומערכת המשפט, וכן להישען על חברה אזרחית ואמצעי תקשורת עצמאיים וחזקים. כפי שמתואר, בתקופת כהונתו השנייה של נתניהו כראש ממשלה כל אלה ניצבו מול איום, ובמקרים רבים נפגעו או נחלשו מאוד.

ישראל שועטת לעבר דיקטטורה מלאה: המהפכה המשטרית של כהונת נתניהו השלישית

כהונתו השנייה של נתניהו כראש ממשלה נמשכה 12 שנים שבהן קידמו ממשלותיו שלל יוזמות חקיקה וניסיונות לפגוע במוסדות הדמוקרטיים במדינה, שבעקבותיהן קבע הדוח דמוקרטיה לכאורה ביוני 2022 כי נתניהו הוביל את המשטר במדינה בהדרגה לעבר הקוטב הסמכותני. כעת, לאחר שהחלה כהונתו השלישית של נתניהו כראש ממשלה, אנחנו עדים להמשכם המואץ של התהליכים הללו, באמצעות ניסיונות להחלשה שיטתית של שומרי הסף ובראשם של מערכת המשפט, ולהפיכת המשטר בישראל מהיברידי למשטר סמכותני מלא.

מראשית ימיה בדצמבר 2022, פועלת הממשלה ה-37 בראשותו של בנימין נתניהו למימושה של מהפכה משטרית במדינת ישראל באמצעות ריסוק עצמאותה של הרשות השופטת והכפפתה המלאה לרשות

המבצעת שכבר שולטת באופן מוחלט ברשות המחקרת.⁴ זאת בשעה שהוא עומד למשפט ונאשם בשלושה סעיפי אישום חמורים, הכוללים שוחד, מרמה והפרת אמונים.

כוונה זו של הממשלה מבטאת באופן הברור ביותר בצבר הצעות חוק אשר יחד שואפות להחליש משמעותית את כוחה של מערכת המשפט ולאייץ את תפקידה כשומרת סף בהגנה על זכויות אדם וכמפקחת על הרשות המבצעת. צעדי החקיקה הללו הוצגו יחד לראשונה על ידי שר המשפטים יריב לוין במסיבת עיתונאים, ובהמשך חלקים מתוכם הוגשו כהצעות חוק מטעם ועדת חוקה, חוק ומשפט, ביוזמתו של יו"ר ועדת החוקה חבר הכנסת שמחה רוטמן. להצעות החוק הנוגעות ישירות למערכת המשפט מצטרפות הצעות והחלטות ממשלה נוספות, שמטרתן לחזק את כוחה של הממשלה ולהגביל את כוחם של שומרי הסף האחרים, ולפגוע בדמוקרטיה ובזכויות האדם.

נסקור עתה כמה מן הסכנות החמורות הטמונות בהצעות החקיקה שמקדמת הממשלה, הן בהיבט של החלשת מערכת המשפט והן בהיבט של ביצור כוחה של הממשלה ושל העומד בראשה והעברת סמכויות נוספות לידיה. שני סוגי המהלכים הללו פועלים יחד במטרה לפגוע בצורה אנושה באיזונים בין רשויות השלטון בישראל ובאפשרות לבקרה ופיקוח הדדיים ביניהן.

חקיקת "הרפורמה המשפטית" – ריסוק העצמאות של הרשות השופטת

כאמור, לצורך מימוש תוכנית ההפיכה, הודיע השר לוין ב-4.1.23 על צבר של תיקוני חקיקה שיכלול, בין היתר: שינוי הרכב הועדה לבחירת שופטים וחזוק כוחם של הפוליטיקאים בה; פסקת התגברות ברוב של 61 חברי כנסת; חסינות חוקי יסוד בפני ביקורת שיפוטית; ביטול עצמאות היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה והפיכתם למשרת אמן; ביטול עילת הסבירות.

ב-17 בינואר הציג יו"ר ועדת החוקה ח"כ שמחה רוטמן את הצעותיו לשינוי מערכת המשפט, הדומות מאוד להצעותיו של לוין. הצעות אלו הוצגו בתחילה באופן רשמי כ"מצע לדיון" לוועדת חוקה ומשפט של הכנסת, ומאוחר יותר, בהליך חריג, הוגשו כהצעות חוק מטעם ועדת חוקה, חוק ומשפט. להלן סקירה של הצעות החקיקה המרכזיות להחלשת מערכת המשפט ושל הסכנות הטמונות בהן.

← שינוי הרכב הועדה לבחירת שופטים והצעה למנות שני שופטי עליון מטעם הממשלה

סטטוס: אחרי הכנה לקריאה שניה-שלישית בוועדת חוקה, לפני קריאה שניה-שלישית במליאה התיקון המוצע: על פי הצעת החוק, הרכב הועדה לבחירת שופטים ישונה, כך שהיא תמנה 11 חברים: שלושה שופטים (במינוי שופטים לבית המשפט העליון ישבו בוועדה שלושה שופטים מבית המשפט העליון, במינוי ערכאות נמוכות יותר, ישבו בה שלושה שופטים שאינם שופטי עליון), שלושה נציגי ממשלה (שר המשפטים ושני שרים נוספים), שלושה חברי כנסת מהקואליציה ושניים מהאופוזיציה. בפועל, משמעות ההרכב המוצע היא שליטה מוחלטת של הקואליציה בהחלטות הוועדה.

⁴ יעל פרידסון, [לוין: נעביר פסקת התגברות ברוב של 61 ח"כים ונשנה את אופן בחירת השופטים](#), הארץ (4.1.2023).

בהמשך תוקנה הצעת החוק כך שאת שני המינויים הראשונים לשופטי עליון בכל כהונה תוכל הקואליציה למנות ללא צורך בתמיכת הגורמים הנוספים בוועדה, למינוי השלישי יזדקקו לתמיכת נציג/ת האופוזיציה, והמינוי הרביעי ואילך ייעשה בתמיכה הן של נציג/ת האופוזיציה והן של נציג/ת השופטים.

הסכנות

- על פי כל ההצעות שנחשפו עד כה על ידי הקואליציה, השופטים ימונו מטעם הממשלה ועל פי השתייכותם הפוליטית או המפלגתית, מצב שעלול לפגוע באפשרות שלהם לבצע ביקורת שיפוטית עצמאית על החלטות הממשלה וחקיקת הכנסת (שהממשלה שולטת בה), וגם לאפשר לראש הממשלה נתניהו לעצב את הרכב השופטים בבית המשפט העליון שעשוי לדון בערעורים שיוגשו בתיקי האלפים.
- אם תקודם ההצעה האחרונה שנידונה בוועדת החוקה, שני השופטים עלולים להיות בעלות עמדות שמרניות קיצוניות ולממש את עקרונות המהפכה המשטרית גם ללא השלמת חקיקתה בכנסת, כלומר, לחסום כל ביקורת שיפוטית על חוקים והתערבות במינויים מושחתים, לרוקן מתוכן את עלת הסבירות וההגנות על זכויות האדם והאזרח.
- ההצעה יוצרת מצג שווא של תחלופה דינמית בהרכב בבית המשפט העליון, בעוד מדובר במינויי קבע עד לפרישה בגיל 70, ובפועל הממשלה הנוכחית תוכל לעצב בדמותה את בית המשפט העליון לעשרות שנים.
- הממשלה מעוניינת לקבוע את זהות השופטים שידונו בעתירות נגד המהפכה המשטרית. הממשלה לא הודיעה כי במינוי שני השופטים מטעמה יסתיים עיסוקה בביטול עצמאות מערכת המשפט, היועצים המשפטיים, התקשורת והשירות הציבורי, וכי לא יקודמו הצעות חוק נוספות. נראה שהממשלה העובדת ב"שיטת הסלמי" מעוניינת לקבוע את זהות השופטים שידונו בעתירות נגד המהפכה המשטרית בטרם תשלים את הליך החקיקה של חוקי המהפכה המשטרית ויוגשו עתירות נגדם.

◀ פסקת התגברות והגבלת הביקורת השיפוטית על חוקים שאינם חוקי יסוד

סטטוס: אחרי קריאה ראשונה במליאת הכנסת

התיקון המוצע: ההצעה מבקשת לקבוע תנאים מחמירים לביטול חוקים או הוראות חוק בבית המשפט העליון (הרכב מלא של כל השופטים, רוב של 80% מכלל השופטים, שלילת ביקורת שיפוטית על חוקי היסוד, הגבלת הביקורת השיפוטית על חוקים רגילים רק כאשר ישנה חוסר הלימה מהותית בינם לבין חוקי היסוד), וכן להכניס פסקת התגברות ברוב של 61 חברי כנסת.

הסכנות

- ביטול הביקורת השיפוטית על חוקי יסוד וחוקים רגילים – הממשלה תוכל לחוקק ללא מגבלות

כלשהן כל חוק רגיל וחוק יסוד שתרצה, לרבות חקיקה פרסונלית שתפגע פגיעה חמורה בשלטון החוק ובמאבק בשחיתות. מכוח השיטה הפרלמנטרית הנהוגה, לממשלה יש רוב בכנסת, ולכן מרבית הצעות החוק ההופכות לחוקים הן הצעות חוק בתמיכה ממשלתית. במצב זה, קביעה כי הכנסת תוכל להתגבר על פסיקה של בית המשפט העליון משולה למתן כוח בלתי מוגבל לממשלה לפגוע בזכויות אדם ואזרח, בדמוקרטיה ובשלטון החוק.

- פסקת ההתגברות המוצעת תשלול את ההגנה הקיימת כיום כלפי כל הזכויות וההסדרים המשטריים המעוגנים בחוקי היסוד ואת יכולתו של בית המשפט העליון להגן על זכויות אדם ואזרח, שיטת המשטר הדמוקרטית ושלטון החוק. פסקת ההתגברות המוצעת תחול על כלל הזכויות החוקתיות, ובהן הזכות לשוויון, לכבוד, לבחור ולהיבחר, לחירות, לחופש הביטוי, לחופש המצפון, לחופש הדת ומדת, לפרטיות, לקניין וכן הזכות ליציאה וכניסה מישראל.
- פסקת ההתגברות תקשה לבלום הצעות חוק מסוכנות, מושחתות ולא דמוקרטיות בשלב החקיקה. לעצם האפשרות הנדירה של פסילת חוק יש השפעה מרסנת כבר בהליך החקיקה בכנסת, והדבר איפשר ליועצים המשפטיים של ועדות הכנסת ונציגי היועמ"ש לממשלה לנסות למתן הצעות חוק דורסניות. כלומר, משמעות פסקת ההתגברות היא שלא רק שבית המשפט העליון לא יוכל לבטל חוקים הפוגעים בזכויות אדם ואזרח, אלא שצפויים להיחקק יותר חוקים מסוכנים כאלה.
- פסקת ההתגברות אינה מתאימה לשיטה הפוליטית הישראלית, שאינה מבוססת על מערכת חזקה של איזונים ובלמים. במיעוט המדינות שלא אימצו ביקורת שיפוטית על חקיקה, או במדינות שבהן קיימת פסקת התגברות, קיימים מנגנונים שמטרתם לרסן את כוחו של הרוב הפוליטי. בישראל, איזונים ובלמים אלה אינם קיימים.
- בפוליטיקה הישראלית, החשש אינו רק מפסקת התגברות ברוב של 61 אלא גם אם יידרש רוב גדול יותר, שכן למרבה הצער בהקשרים מסוימים התמיכה בשלילת זכויות אדם ואזרח, זכויות של נשים, להטב"ק ומיעוטים דתיים ולאומיים, חוצה מפלגות ונערך לגביה "סחר מכר".

◀ חסינות חוקי יסוד בפני ביקורת שיפוטית

סטטוס: אחרי קריאה ראשונה במליאת הכנסת

התיקון המוצע: איסור מוחלט על ביקורת שיפוטית על חוקי יסוד.

הסכנות

- תיקון זה יאפשר לכנסת לחוקק כל חוק שהוא, ללא ביקורת שיפוטית, אם תקרא לו "חוק יסוד". מצב זה עלול להביא לפירוק מוחלט של המסגרת החוקתית, הרעועה ממילא, במדינת ישראל. מדינת ישראל היא היחידה מבין מדינות המערב שאין בה חוקה או מערך שלם של חוקי יסוד המעגנים את מכלול המבנה של המשטר הדמוקרטי, היחסים בין הרשויות וההכרה בזכויות האדם והאזרח. האיזונים במסגרת החוקתית בישראל התערערו עוד יותר כאשר נחקק חוק-יסוד: ישראל

– מדינת הלאום של העם היהודי, ביולי 2018, שמתנגש עם ערך השוויון ואינו תואם את המסגרת המושגית המקובלת של חוקה במדינות דמוקרטיות.

- אין בישראל חוק המסדיר את הליך החקיקה של חוקי היסוד (באופן חריג ביחס למדינות המערב). חוק יסוד יכול להתקבל, לעבור תיקון או להתבטל לחלוטין כחוק רגיל, ברוב רגיל, אך ללא תמיכה של 61 חברי כנסת, אלא אם יש הוראת שריון מיוחדת. אך אם יידרשו ארבע הצבעות לאישור חוק יסוד, כפי אחת ההצעות שנידונות, הרי שלאור שליטת הממשלה בכנסת לא יהיה לה קושי להצליח בכך.

- התיקון המוצע יאפשר לממשלה, השולטת לחלוטין בכנסת, לחוקק חוקי יסוד פרסונליים ובניגוד עניינים, על פי צרכי השעה המשתנים (למשל לשנות את מועד הבחירות או את מספר חברי הכנסת אם זה משרת את צרכיה).

- התיקון המוצע יאפשר לממשלה לחוקק חוקי יסוד שיפגעו או ישללו זכויות שהוכרו בפסיקה כנגזרת של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כגון הזכות לשוויון וחופש הביטוי, אך טרם עוגנו במפורש בחוקי יסוד.

- התיקון המוצע יאפשר לממשלה לחוקק חוקים שיפגעו, מבחינת תוכנם המהותי, באופן אנוש בעיקרון השוויון ובלבית הדמוקרטיה, ויכשירו שחיתות. כלומר ההצעה תחסום כל אפשרות לביקורת שיפוטית על חוקי יסוד במישור התוכני המהותי. כך למשל, הממשלה תוכל לחוקק חוק יסוד שיבטל את השוויון בהליך הפלילי ויעניק לכלל נבחר הציבור במדינה חסינות מוחלטת מחקירות פליליות והעמדה לדין פלילי. הממשלה תוכל לחוקק חוק יסוד שיאסור על ביטוי ומחאה נגד מדיניותה, חוק יסוד שיוציא מחוץ לחוק את כל המפלגות הפוליטיות מלבד מפלגת השלטון, או חוק יסוד שיבטל לחלוטין את קיום הבחירות בישראל ויקבע במקומן שהרכב הממשלה והכנסת ייקבעו באמצעות הצבעה פנימית במנגנון מפלגת השלטון.

- התיקון המוצע יקשה על האפשרות לבלום הצעות לחוקי יסוד מסוכנות, מושחתות ולא דמוקרטיות כבר בשלב החקיקה. כלומר, משמעות התיקון המוצע היא לא רק שבית המשפט העליון לא יוכל לבצע ביקורת שיפוטית על חוקי יסוד, אלא גם שצפויים להיחקק יותר חוקי יסוד מסוכנים כאלה.

- החסינות לחוקי יסוד יכולה לייתר את הצורך של הממשלה בחקיקת פסקת התגברות והגבלות על ביקורת שיפוטית בעניין חוקים רגילים, שכן חוק רגיל שיבוטל על ידי בית המשפט העליון יוכל להיות מחוקק מחדש או עם שינויים קלים תחת הכותרת של חוק יסוד וכך ליהנות מחסינות.

◀ ביטול עצמאות היועצים המשפטיים ופגיעה במעמדם

סטטוס: הצעת חוק ממשלתית של שר המשפטים יריב לוין, לא קודמה

התיקון המוצע: להפוך את משרת היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה למשרת אמן על פי הבחירה האישית של השרים, ובהתאם גם להקל על פיטוריהם כאשר השרים יחלקו על חוות דעתם. יתרה מכך, ההצעה של השר לוין קובעת במפורש ברירת מחדל שכל שר הוא היועץ המשפטי של עצמו

ומשרדו: השר יהיה רשאי לדחות את עצה משפטית ולפעול בניגוד לה, ולקבוע בעצמו את עמדת המשרד שתוצג בפני כל מי שבידו סמכות שפיטה על פי דין.

הסכנות

- הרס העצמאות של היועצים המשפטיים במשרדי המשלה, וביטול תפקידם כשומרי סף שבסמכותם למנוע מהמשרד והשר לבצע פעולות המנוגדות לחוק, לפסיקת בית המשפט ולמנהל תקין.
- פגיעה חריפה במעמד היועצת המשפטית לממשלה, באמצעות הקמת מערך ייעוץ משפטי נפרד בכל משרדי המשלה שיעקוף ויסתור את הנחיותיה.
- התרחבות תופעות השחיתות, ניגוד העניינים, אי-החוקיות ומנהל לא תקין בפעילות משרדי המשלה.
- הפיכת הייעוץ המשפטי למינוי פוליטי וגמיש, כאשר יועמ"ש שלא "יספק את הסחורה" – יוחלף, וכן כל יועמ"ש יהיה תחת "חרב" של איום פיטורין תמידי.
- פגיעה רוחבית בתפקוד המשרד הממשלתי: מינוי יועץ משפטי ללא הליך מכרזי בנציבות שירות המדינה, יביא לא רק למינוי יועמ"שים לא עצמאיים, אלא גם למינוי יועמ"שים לא מתאימים מבחינת ניסיון מקצועי וניהולי כפי שנקבע בתנאי הסף של נציבות שירות המדינה.⁵ חשוב להדגיש כי תפקיד היועמ"שים במשרד ממשלתי אינו רק לייעץ להנהלת המשרד ברפורמות ובנושאים המעניינים את השר, אלא גם לנהל את צוות הלשכה המשפטית ולייעץ לגבי החוקיות והמנהל התקין במכלול העבודה השוטפת, בפרויקטים, בגופים ובחברות הכפופים למשרד, בהתקשרויות וחוזים או בתקצוב גופים חיצוניים, וכן בהליכים משפטיים.

◀ ביטול עילת הסבירות

סטטוס: הצעת חוק ממשלתית של שר המשפטים יריב לוין, לא קודמה

התיקון המוצע: באמצעות תיקון לחוק יסוד: השפיטה, תבוטל או תצומצם עילת הסבירות כך שלא תחול על החלטות מדיניות ומינויים, ובכך יוגבל משמעותית כוחו של בית המשפט לבטל החלטות שלטוניות. במיוחד על רקע פסילת בג"ץ את המינוי של ח"כ אריה דרעי, קיים רצון מיוחד למנוע התערבות מכוח עילת הסבירות לגבי מינויים.

הסכנות

- ניסיון נוסף לחסום ביקורת שיפוטית על החלטות ממשלה ולבטל בלמים מצד הציבור, כגון כאשר מדובר בהחלטות שהתקבלו על בסיס שיקולים זרים, בפגיעה קיצונית בזכויות אזרח ואדם, ופגיעה קיצונית בשלטון החוק.

⁵ מערך הייעוץ המשפטי למשרדי המשלה ויחידות הסמך – הנחיות לביצוע, נציבות שירות המדינה (14.7.2010).

- איסור ביקורת מכוח עילת הסבירות יחסום אפשרות של בית המשפט לבקר את החלטות הממשלה כאשר הן יפגעו אנושות בזכויות שהוכרו בפסיקה כנגזרת של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כגון הזכות לשוויון וחופש הביטוי, שטרם עוגנו במפורש בחוקי יסוד.
- ביטול עילת הסבירות לגבי מינויים תגביר את תופעת השחיתות ישראל. לפי ה-OECD, האו"ם, ארה"ב, האיחוד האירופאי והמחקרים המרכזיים בישראל, השחיתות מביאה לבזבז משאבים ציבוריים ולחלוקה לא שוויונית ותקינה שלהם, שחיתות מכרסמת במוסדות השלטון שאמורים להגן על זכויות האדם וגם פוגעת בכלכלה.

צעדים לביצור כוחה של הממשלה והעומד בראשה ולהעברת סמכויות נוספות לידיה

את צבר הצעות החוק שמקדמת הממשלה להחלשת הרשות השופטת ניתן כמובן לראות גם כמחזק מאוד את הסמכויות של שרי הממשלה ושל העומד בראשה. היעדר ביקורת שיפוטית על פעולות הממשלה והכנסת (שהממשלה שולטת בה), יועצים משפטיים במשרות אמון ויתר ההצעות שפורטו מעלה, מפרות, כל אחת בנפרד וכולן ביחד, את האיזון בין הרשויות השלטון בישראל, וזאת באופן הרסני.

למהלכים הללו מצטרפים גם תיקוני חקיקה וצעדים נוספים אשר מתמקדים בביצור כוחו של נתניהו כראש ממשלה, ביצירת התנאים עבורו למינוי כל שר שירצה למנות ללא כל ביקורת שיפוטית, ובהענקת סמכויות חריגות לשרים. כל אלו פוגעים פגיעה קשה בעקרונות הליבה של הדמוקרטיה, כמו השוויון בפני החוק ונותנים בידי הממשלה כוח בלתי מרוסן.

◀ צמצום תנאי הנבצרות של ראש הממשלה

סטטוס: החוק עבר במליאה בכל הקריאות

התיקון שהתקבל: הנבצרות תצומצם רק למקרים של אי-מסוגלות פיסית או נפשית של ראש הממשלה למלא את תפקידו, וגם לפיה הסמכות להכריז על נבצרות ראש הממשלה תהא נתונה בידי ראש הממשלה עצמו, או אם החליטה הממשלה ברוב של שלושה רבעים מחבריה. החלטת הממשלה תעמוד בתוקפה למשך שלושה ימים ותובא לאישור ועדת הכנסת; ועדת הכנסת תאשר את החלטת הממשלה ברוב של שני שלישים מחבריה, ואם החלטת הממשלה ניתנה מטעמי בריאות תהיה החלטת ועדת הכנסת גם על יסוד חוות דעת רפואית שניתנה על פי כללים שקבעה ועדת הכנסת. הארכת התקופה מעבר לשבעה ימים תהיה טעונה החלטת הכנסת, על פי הצעת ועדת הכנסת, שהתקבלה ברוב של שמונים חברי הכנסת. ההכרזה תהיה החלטה פוליטית, ולא תהיה משמעות לעמדת היועצת המשפטית לממשלה.

הסכנות

- ראש הממשלה יהיה רשאי לעבור באופן שיטתי עבירות פליליות חמורות, תוך ניצול לרעה של כוח

משרתו, ולהמשיך בכהונתו כרגיל, אך כל עוד שלא הגיע למצב של אי-מסוגלות פיסית או נפשית, הוא יוכל להשלים את כהונתו עד למועד הבחירות.

- החקיקה בנדון הופכת את סוגיית ההכרזה על נבצרות לפוליטית לחלוטין. כדי להמשיך בכהונתו, הממשלה והכנסת עלולות להימנע מלהכריז על נבצרות של ראש ממשלה שהגיע למצב של אי-מסוגלות פיסית או נפשית, או לא להצליח להגיע לרוב הגבוה שיידרש.
- בנוסף, בהיעדר משמעות לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, המנגנון החדש להכרזה על נבצרות ראש הממשלה שאינו כשיר פיזית או נפשית, עלול לא לעבוד. כך למשל, הרף הגבוה שמוצע – שלושה רבעים מחברי הממשלה, שני שלישים מחברי ועדת הכנסת או שמונים חברי כנסת – עלול להיות בלתי ניתן להשגה בשל אינטרסים פוליטיים שונים.
- במצב של דחיית מועד הבחירות מסיבות שונות, ראש הממשלה המכהן עלול להיפך לראש ממשלה קבוע. בהיעדר משמעות לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, ככל שמועד הבחירות יידחה באישור הכנסת הנשלטת על ידי הממשלה, בשל מצב חירום או טעמים פוליטיים כלשהם, ראש הממשלה המכהן יוכל להישאר בתפקידו עד אין קץ או עד שהוא וחברי ממשלתו יחליטו אחרת.

◀ איסור ביקורת שיפוטית על כשירות שרים

סטטוס: לפני קריאה שניה ושלישית במליאת הכנסת

התיקון המוצע: שתיאסר ביקורת שיפוטית על סבירות כשירות שרים או כל היבט אחר של מינוי אדם לשר למעט עמידתו בהוראות המצומצמות של הסעיף עצמו.

הסכנות

- מדובר בהצעת חוק פרסונלית לתיקון חוק יסוד. ההצעה נועדה להכשיר את המינוי לשר של ח"כ אריה דרעי שנפסל בפסיקת בג"ץ עקב הרשעותיו. לכן ההצעה מהווה ריקון מתוכן של פסק הדין ופוגעת פגיעה אנושה בשלטון החוק וכן בעקרונות של טוהר מידות וניקיון כפיים שלהם מחויבים נבחר הציבור.
- מדובר בהצעה לתיקון קבוע לחוק יסוד שיעודד וייתן לגיטימציה לשחיתות של שרי ממשלה. בעוד הממשלה מנסה להציג מצג שווא אשר לפיו הצעת החוק היא פתרון נקודתי ל"בעיית" ח"כ אריה דרעי, בפועל מדובר בתיקון קבוע לחוק יסוד שיאפשר למנות לשרים פוליטיקאים מושחתים, אשר יוכלו להמשיך בחופשיות במעשי השחיתות תוך כדי כהונתם.
- בנוסף על פגיעה חמורה בשלטון החוק עלולה להיגרם גם פגיעה חמורה בזכויות אדם ובפרט בשוויון בעקבות מינוי שרים מושחתים. השחיתות פוגעת בדמוקרטיה ובזכויות האדם, בשוויון בחלוקת משאבים ובמינויים. השחיתות גם מעודדת אכיפה מנהלית בררנית.
- אישור הצעה זו עלול להביא למעשה לאותה תוצאה הרסנית כמו אם תאושר ההצעה לביטול עילת הסבירות לגבי מינויים.

◀ הכפפת המשטרה לשר לביטחון לאומי

סטטוס: החוק עבר במליאה בכל הקריאות

התיקון שהתקבל: בתיקון מס' 37 לפקודת המשטרה נקבע כי השר לביטחון לאומי יהיה ממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה, וכן נקבעה סמכות השר להתוות את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים לפעילותה, לרבות לעניין סדרי העדיפויות, תוכניות עבודה והנחיות כלליות. בפרט נקבעה סמכות השר להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות, לרבות קביעה של סדרי עדיפויות עקרוניים בעניין משך הטיפול בתיקים (בהתייעצות עם היועצת המשפטית לממשלה, המפכ"ל והמופקדים במשטרה על נושא החקירות).

הסכנות

- פגיעה אנושה בעיקרון השוויון בפני החוק.
- התיקון עלול לגרום להכשרה ולהחמרה בעיות שכבר קיימות ממילא במשטרת ישראל, של פרופיילינג ומדיניות הפעלת כוח ואכיפה בררנית כלפי אוכלוסיות מיעוטים, קבוצות מוחלשות ומפגנים בעלי דעות פוליטיות מסוימות. בעיות אלה תועדו באינספור דוחות ממשלתיים ולא-ממשלתיים, ובמקום להתמודד עימן התיקון המוצע רק יחמירן ויכשירן.
- התיקון מאפשר לשר לביטחון לאומי להנחות את המשטרה לבצע אכיפה על בסיס שיקולים של דת, עדה, לאום, מין, מגדר, מתוך יחס של עוינות אישית או יריבות פוליטית כנגד פלוגי או קבוצות מסוימות באוכלוסייה. השר לביטחון לאומי הוא פוליטיקאי ולכן באופן אינהרנטי ותמידי נמצא בניגוד עניינים. השר יוכל להנחות את מדיניות האכיפה והחקירה של המשטרה כך שתשרת את האינטרסים הפוליטיים והאישיים שלו או של הממשלה, כפי שראינו בחודשים האחרונים בניסיונות החוזרים של השר בן גביר להתערב באכיפת המשטרה כלפי המפגנים נגד ההפיכה המשטרית.
- לתיקון עלולה להיות השפעה עצומה על השוויון באכיפת הדין הפלילי בישראל, לא רק בשל סמכויותיה הכלליות של המשטרה לשמירה על הסדר הציבורי, לשלילת חירות ולניהול חקירה, אלא גם בשל קיומה של יחידת התביעות. יחידת התביעות של המשטרה אחראית לכ-90% מכתבי האישום שהוגשו בשנים האחרונות ולטיפול בעשרות אלפי תיקים מדי שנה (ליווי החקירה המשטרית, בחינת התשתית הראייתית, קבלת החלטה בדבר הגשת כתב אישום או גניזת התיק).⁶ כך למשל, השר בן גביר יוכל להנחות את המשטרה ואת יחידת התביעות לבצע אכיפה "מוגברת" ולתת פרשנות רחבה לעבירה העמומה של "הפרעה לשוטרי במילוי תפקידו" (סעיף 275 לחוק העונשין, תשל"ז-1977) כלפי המשתתפים בהפגנות נגד הממשלה, כאשר כל מפגין שיתווכח עם שוטרי על זכותו להפגין, או שיבקר שוטרי על כך שהוא מבצע אכיפה פוליטית, ייחשב ל"מפריע".

⁶ משטרת ישראל, [השנתון הסטטיסטי](#), מאי 2021.

- התיקון המוצע מאפשר לשר לביטחון לאומי ולמשטרה להתוות מדיניות של אכיפה בררנית של מגבלות על מחאה.
- התיקון המוצע מאפשר לשר לביטחון לאומי להתוות למשטרה מדיניות של הפעלת כוח באופן בררני, גזעני ופוליטי.

◀ הקמת משמר לאומי "תחת אחריות המשרד לביטחון לאומי"

סטטוס: ההצעה להקמת משמר לאומי אושרה על ידי הממשלה. ועדה לגיבוש מתווה ההפעלה של המשמר הלאומי אמורה להגיש את המלצותיה לממשלה לקראת אישור נוסף בתחילת יולי 2023.⁷

ההצעה: הקמת משמר לאומי "תחת אחריות המשרד לביטחון לאומי" ש"ישמש ככוח ייעודי מיומן ומאומן, לטיפול, בין היתר, בתרחישי חירום שונים, בפשיעה הלאומנית, במאבק בטרור, וכן לשם חיזוק המשילות במרחבים בהם הדבר נדרש", ולקדם תיקוני חקיקה והחלטות ממשלה, ככל הנדרש, בהן יעוגנו, בין היתר, סמכויות המשמר הלאומי ואנשיו. עוד מוסבר כי "יש צורך בהקמת כוח ייעודי מיומן ומאומן, שיוכל לפעול במספר זירות בו זמנית, ולהתמודד עם אירועי הפרות סדר ותרחישי חירום... לאפשר למשטרה להתרכז במשימות הליבה המסורתיות שלה בשגרה, שהטיפול בהן נפגע לא פעם על רקע אירועים חוזרים ונשנים של הפרות סדר ומצבי חירום, על הפגיעה הכרוכה בכך באזרחים".⁸

הסכנות

- ההצעה תאפשר להקים מליציה צבאית פרטית של הממשלה, המאפיינת משטרים דיקטטוריים, כפי שעולה מייעוד המשמר הלאומי לחזק את ה"משילות". במשטרים דמוקרטיים, נהוג שאכיפת החוק נעשית על ידי המשטרה (אחראית לביטחון הפנים) והצבא (אחראי על ביטחון מאויבים חיצוניים). במשטרים לא דמוקרטיים מוקם כוח נפרד המנוהל אישית על ידי ראשי המשטר ונעשה בו שימוש נגד האופוזיציה. חיזוק "המשילות" צפוי להיות בפועל חיזוק הממשלה.
- הקמת המשמר הלאומי תביא להחלשת משטרת ישראל שגם כך סובלת ממחסור בכוח אדם, ציוד ותקציבים, ולכן תפגע במאבק בפשיעה ובשחיתות. הקמת גוף מתחרה, שיהיה אחראי אף הוא על ביטחון הפנים, צפויה להקשות בפתרון הבעיות הקיימות במשטרה ואף לשאוב את משאביה המדולדלים ממילא. במקום מלחמה בארגוני הפשע, בראש סדר העדיפויות תהיה מלחמה בארגוני האופוזיציה ופעיליה.
- הקמת המשמר הלאומי צפויה להגביר את הפוליטיזציה של המשטרה ולגרום לה להסס לחקור עבירות שחיתות. כדי להישאר רלוונטית ולקבל תקציבים, המשטרה צפויה להתחרות עם המשמר הלאומי במילוי הצרכים הפוליטיים של הממשלה ואף להימנע מחקירת פרשות שחיתות של פוליטיקאים או מקורבים אליהם.

⁷ יהונתן ליס, [הממשלה אישרה לקדם את הקמתו של משמר לאומי תחת בן גביר](#), הארץ (2.4.23).

⁸ [הקמת המשמר הלאומי לישראל, הצעה להחלטה](#) (29.3.2023).

- ההצעה תאפשר לממשלה לבחור מתוך נאמניה את כל שרשרת הפיקוד והחיילים שיגויסו למשמר הלאומי. זאת בניגוד למשטרה שהגיוס, אליה והמינוי והקידום לתפקידי קצונה בה נעשים על פי קריטריונים מקצועיים שגובשו במהלך השנים, ללא שליטה של הדרג הפוליטי (למעט במינוי המפכ"ל).
- ההצעה תאפשר לממשלה לבחור בעצמה את הוראות הפעלת הכוח ולעקוף את המגבלות החוקיות הקיימות כיום על פעולת המשטרה. משטרת ישראל מפעילה כוח בהתאם לדין, להנחיות בתי המשפט, היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה. הקמת המשמר הלאומי תאפשר לממשלה לעקוף את כל אלה ולקבוע מחדש את הוראות הפעלת הכוח, למשל לגבי אמצעים לפיזור הפגנות והשימוש במערכות מעקב. במשך עשרות שנים בתי המשפט פרשו את הוראות פקודת המשטרה ונתנו הנחיות למשטרה לגבי אופן יישומן החוקי. עתה, הממשלה צפויה לטעון שאלה אינן חלות על המשמר החדש. ככל שבתי המשפט, היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה ינסו לרסן את פעילות המשמר הלאומי, תוכל הממשלה לטעון כי הם פוגעים ב"משילות" או במאבק ב"טרור".
- שילוב ההגדרות המוצעות לייעוד המשמר הלאומי – של התמודדות עם בעיות "חירום", "משילות", "טרור", ו"הפרות סדר" – הינו מסוכן ויאפשר אכיפה בררנית, פוליטית וגזענית. בעוד משטרת ישראל מוסמכת לפעול רק על פי הדין, פסיקת בתי המשפט, הנחיות היועצת המשפטית לממשלה ופרקליט המדינה, שילוב ההגדרות העמומות הללו צפוי לאפשר שיסוי של המשמר הלאומי כלפי האופוזיציה ואוכלוסיות מיעוטים, ובפרט המיעוט הערבי.

◀ העברת הסמכות על המינהל האזרחי בשטחים לשר הנוסף במשרד הביטחון

סטטוס: ב-23.2.23 נחתם הסכם הבנות בנושא בין שר הביטחון לבין השר הנוסף במשרדו.⁹

פרטי הסכם ההבנות: לשר הנוסף במשרד הביטחון הועברו סמכויות שונות של המינהל האזרחי באמצעות מינוי אזרח לסגן ראש המינהל האזרחי שיפעל תחת סמכותו. נושאים המוגדרים "אזרחיים" יהיו בסמכות השר הנוסף, ובכלל זה תכנון ובנייה. עוד הוחלט כי תוקם "מנהלת התיישבות" תחת אחריות השר הנוסף.

הסכנות

- הכיבוש על כל השלכותיו משפיע על הפלסטינים, שהם קורבנותיו המיידים כבר במשך 56 שנה. בנוסף, הכיבוש משפיע בהכרח על תהליכים בתוך מדינת ישראל. ככל שהחברה והמשטר בתוך גבולותיה המוכרים של מדינת ישראל יהיו יותר דמוקרטיים, על כל המרכיבים של דמוקרטיה, כך גם יגדל הסיכוי לצמצום הפרות זכויות האדם של התושבים הפלסטיניים ולסיום הכיבוש. העברת

⁹ איתמר אייכנר, אלישע בן קימון, [נחתם הסכם בסוגיית העברת סמכויות המנהל האזרחי לסמוטריץ'](#), YNET (23.2.23).

הסמכות והשליטה בפלסטינים שבשטחים הכבושים לידי שר בממשלה מאותתת על כוונת הממשלה להנציח מציאות של נתינים פלסטינים משוללי זכויות בשטח בשליטת ישראל.

- שימור וחיזוק מדיניות האפרטהייד – בכוונת השר הנוסף במשרד הביטחון לקדם באמצעות הסמכויות שניתנו לו "רפורמת אזרחות שווה", כלומר להשוות את מצב אזרחי ישראל שבהתנחלויות לזה של אזרחי ישראל שחיים בתחומי הקו הירוק, בעוד הפלסטינים אינם זכאים לאותם שירותים שמדינת ישראל מעניקה לתושביה שחיים לצידם בשטחים.

סיכום והמלצות אופרטיביות

טענה מרכזית המופיעה בדוח של מכון זולת דמוקרטיה לכאורה מיוני 2022 היא שישראל מיום היווסדה לא עמדה על בסיס דמוקרטי יציב. הדוח הראה כיצד פרקטיקות סמכותניות ודכאניות שונות אפיינו את שנות שלטונו של דוד בן-גוריון ואת התנהלותה של מפלגת מפא"י ההיסטורית בשני העשורים הראשונים של המדינה, בשנות החמישים והשישים של המאה ועשרים. הדוח הראה גם כי מצב זה לא נותר קבוע וצעדים שונים שממשלות ישראל נקטו לאורך השנים היטו את המגמה וחיזקו את אופיו הדמוקרטי של המשטר. אולם, כפי שהראה אותו דוח, החל מהעשור השני של המאה ה-21, במהלך כהונתו השנייה והממושכת של בנימין נתניהו כראש ממשלה בין השנים 2009-2021, התחזקו מאוד המגמות הסמכותניות של השלטון והביאו את המשטר במדינה אל סיפה של הדיקטטורה.

במסמך זה, סקרנו באופן תמציתי ביותר את אותם צעדים של הממשלות בראשות נתניהו עד 2021, אשר פגעו באופן משמעותי בכל המוסדות החיוניים לתפקודה של דמוקרטיה, ומפורטים בהרחבה בדוח מכון זולת: צמצום סמכויות הכנסת, החלשת הרשות השופטת, פגיעה בתקשורת, חיזוק האפליה וההדרה של המיעוט הערבי, והסתה נגד ארגוני ונציגי השמאל. מרבית המהלכים הללו בוצעו באמצעות תיקוני חקיקה שמשמעויותיהם לא בהכרח היו ברורות לחלוטין בזמן אמת, לפני שניתן היה לאמוד את ההשפעה המצטברת שלהם. כעת, כתיבת המסמך הנוכחי נעשית בעת שממשלת ישראל ה-37 בראשות נתניהו מקדמת צבר תיקוני חקיקה נוספים שהשפעתם על המשטר בישראל הרסנית. מטרת החיבור בין מהלכי הפגיעה בדמוקרטיה במהלך כהונת נתניהו השנייה והשלישית במסמך זה נועדה להצביע על הקצב המואץ שבו ממשיכים עתה אותם תהליכים לריסוק המאפיינים הדמוקרטיים של המשטר בישראל שמתמשכים למעלה מעשור.

נכון לחודש מאי 2023, אותם צעדי חקיקה שמבקשת ממשלת ישראל ה-37 לקדם במסגרת "הרפורמה המשפטית" נמצאים ב"הקפאה" מאחר ומתקיימות שיחות הידברות בבית נשיא המדינה, במטרה המוצהרת להגיע להסכמות רחבות בעניינם. זאת לאחר שהתעוררה מחאה ציבורית רחבה וחסרת תקדים בהיקפה נגד כוונות הממשלה לקדם את "הרפורמה", אשר הובילה גם ללחץ פנימי ובינלאומי

משמעותי על הממשלה, ובעקבות זאת הודיע ראש הממשלה בנימין נתניהו כי יעכב את קידום הצעות החוק האנטי-דמוקרטיות לצורך הידברות עם האופוזיציה.¹⁰

יחד עם זאת, הממשלה כבר נקטה שורה של צעדים המזכרים בדוח זה ומספר הצעות חוק עברו בקריאה ראשונה במליאת הכנסת ומוכנות להעברה בקריאה שנייה ושלישית. המסר של הצעות החקיקה – שמצופה מהשירות הציבורי להיות נאמן לממשלה ולשרת את הפוליטיקאים במקום את האינטרס הציבורי – עלול לחלחל לדרג המקצועי. בנוסף מנצלת הממשלה את היכולת שיש לה כבר עתה להחליש את תפקוד רשויות אכיפת החוק. כך למשל, בינתיים שר המשפטים אינו מכנס את הוועדה לבחירת שופטים, ובאופן הזה חוסם מינוי לא רק של מחליפים לנשיאה ולשופט נוסף בבית המשפט העליון, הצפויים לפרוש בחודשים הקרובים, אלא גם לכל הערכאות האחרות.

גם אין כל סיבה להניח כי הממשלה תזנח את החקיקה שביקשה לקדם. הכוונות שהציגה ממשלת נתניהו בתקופת כהונתו השלישית עם כינונה היו לא רק לשנות את כללי המשחק הנהוגים, אלא לבטל אותם לגמרי ולהקים משטר סמכותני מלא. עוד ברור כי ביטול כללי המשחק באמצעות תיקוני חקיקה נועד לנסות להפוך את המצב הסמכותני המלא לבלתי הפיך. אכן, במדינות דמוקרטיות אחרות כגון פולין והונגריה, שינויי חקיקה הדומים לאלה שממשלת נתניהו מובילה בישראל הפכו את המצב הסמכותני ליציב וקשה מאוד לשינוי.

בהתאם לכך, גיבש מכון זולת שורת המלצות עקרוניות להתמודדות עם מתקפה זו על הדמוקרטיה הישראלית ומוסדותיה. בראשן, הצורך להפנים כי מדובר בתוכנית למהפכה משטרית אשר יישומה יחצה את הרף הסמכותני שמדינת ישראל כבר מהלכת על סיפו במשך שנים ארוכות. בהמשך לכך, מציע זולת כי יש לפעול על מנת לשמר את הקיים, ולחסום ניסיונות של הממשלה לבטל את עצמאות המוסדות הדמוקרטיים של מדינת ישראל ולהחזיר לאחור את ההכרה וההגנה על זכויות אדם ואזרח. אין לאפשר לממשלה כלשהי – בשל צרכים פוליטיים או אישיים של חבריה והעומד בראשה – להפקיע אותם זמנית או לקבוע תנאים לעצמאות המוסדות הדמוקרטיים במדינה ולזכויות האדם והאזרח שכבר הוכרו.

על מנת לשמור לכל הפחות על המצב הקיים, יש לפעול לאור העקרונות הבאים:

- הגנה על עצמאות ומקצועיות מערכות המשפט ואכיפת החוק והיועצים המשפטיים, ובמיוחד מניעת השתלטות של הממשלה על מינויי שופטים, יועצים משפטיים ועובדי רשויות אכיפת החוק.
- הגנה על עילות הביקורת השיפוטית שכבר הוכרו בפסיקת בית המשפט העליון.
- הגנה על שלטון החוק והתנגדות לחקיקה שתרחיב ותיתן לגיטימציה לתופעת השחיתות.
- הגנה על קיום בחירות דמוקרטיות וחופשיות ועל הזכות להיבחר ולבחור.

¹⁰ עידן ארץ, נתניהו: "משהה את החקיקה כדי להגיע להסכמה רחבה, פסק זמן להידברות", גלובס (27.3.23).

- הגנה לפחות על הסטטוס קוו הקיים בעניין זכויות האדם והאזרח שכבר הוכרו במגילת העצמאות, בחוקי היסוד ובפסיקת בג"ץ.
- הגנה על עצמאות התקשורת, ובפרט תאגיד השידור הציבורי.
- הגנה על המעמד, העצמאות והמקצועיות של נציבות שירות המדינה, ובפרט בסוגיית המינויים לשירות הציבורי.
- הגנה על זכויות הנשים המוכרות בחוק ובפסיקת בתי המשפט, במרחב הציבורי והפרטי.
- הגנה על זכויות המיעוטים, ובמיוחד זכויות המיעוט הערבי (כולל זכויות קבוצתיות) והלהט"ב, שהוכרו בחוק ובפסיקת בתי המשפט.

בנוסף, לא די בשימור המצב הקיים אלא יש להציב חזון לביצור המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל. חזון כזה יכול, בדומה לכל המדינות הליברליות-מערביות, כינון חוקה או חוקי יסוד (חוק מגילת זכויות אדם, או חוקי יסוד נפרדים, או תיקון חוקי היסוד הקיימים) שיסדירו את מכלול היחסים בין רשויות המדינה (שופטת, מחוקקת ומבצעת) ויעניקו את ההכרה המפורשת במכלול של זכויות אדם ואזרח הדרושות לכל משטר דמוקרטי (כגון שוויון, חופש הביטוי וחופש הדת) וכן את ההכרה בזכויות חברתיות הדרושות לצורך קיום אנושי בכבוד ובשוויון (כגון חינוך, בריאות ודירה), תוך יציקת תוכן קונקרטי לזכויות אלה.

מעבר לחשיבות הניסוח של חוקה או חוקי יסוד אלו, מכון זולת הכין גם שורה של הצעות חוק שנועדו לעדכן ולתקן הוראות חוק קיימות כדי לחזק את יסודותיו הדמוקרטיים של המשטר ולהתמודד עם יסודותיו הסמכותניים, כפי שפרסמנו בדוח דומקרטיה לכאורה. ביניהן, ניתן למנות הצעות לחיזוק ההגנה על עצמאות עובדי הציבור; מאבק בפוליטיזציה של מערכת המשפט; חיזוק מעמד האופוזיציה בכנסת; חיזוק הזכות להשתתף בבחירות; ביטול אפשרות ההדחה של חברי כנסת מטעמים פוליטיים; מאבק בפוליטיזציה של מערכת החינוך; ביטול הרדיפה של ארגוני השמאל וזכויות האדם; ביטול המגבלות על חופש הביטוי באמצעות חרם; הסדרה בחוק של המעמד של מגני זכויות האדם וההגנות עליהם; צדק חלוקתי בקרקעות ועיגון זכויות חברתיות; עיגון העיסוק של מבקר המדינה בזכויות אדם ואף הקמת נציבות להגנה על זכויות האדם.

כל עוד לא יהיה עיגון מלא בחקיקה של כלל הרכיבים הדמוקרטיים, המשטר במדינת ישראל יישאר עומד על כרעי תרנגולת ותלוי בערכים הדמוקרטיים או הסמכותניים האישיים של הממשלה והעומד בראשה.

מכון זולת פועל לקדם מדיניות של שוויון וזכויות אדם
ולשקם את הלגיטימיות של שיח זכויות האדם בישראל

נשיאה | זהבה גלאון
מנכ"לית | עינת עובדיה

כל הזכויות שמורות לזולת - לשוויון וזכויות אדם ©

zulat.org.il

לשוויון
וזכויות
אדם **זולת**