



זילת

לשוויון וזכויות אדם

שינתה פניה השלטון בישראל סמכותני-תחרותי

תקציר דוח

ד"ר מיכל עברון יניב | עו"ד איתי מק

אוקטובר 2025

שינתה פניה השלטון בישראל סמכותני-תחרותי

תקציר דוח

כותבי הדוח

ד"ר מיכל עברון יניב | עו"ד איתי מק

צוות היגוי

פרופ' נעמי חזן | ד"ר גייל תלשיר | פרופ' אדם שנער

כתיבת הפרק בדוח על הפגיעה בתקשורת החופשית

בנצי סיקורה

עיצוב שער וטקסט

סטודיו עינהר

אוקטובר 2025

מבוא

דוח זה קובע כי המשטר בישראל אינו ניתן להגדרה עוד כ"דמוקרטיה פגומה", אלא כ"סמכותני תחרותי". מדובר במשטר אזרחי היברידי שבו למרות שמוסדות דמוקרטיים קיימים ונחזים כזירה לתחרות פוליטית, הם מנוצלים באופן שיטתי בידי הממשלה ליצירת יתרון משמעותי על פני יריביה – כך שהתחרות נותרת, אך אינה הוגנת לפי סטנדרטים מקובלים ובאופן המקיים תחרות של ממש. בניגוד להכרזה גלויה על שינוי סוג המשטר, כפי שעשה ראש ממשלת הונגריה בנאמו על "דמוקרטיה לא-ליברלית", בישראל לא הוכרז השינוי באופן רשמי, אך בפועל כך קרה, כתוצאה ממדיניות הממשלה ה-37 והעומד בראשה.

המשטר בישראל אינו ניתן להגדרה עוד כ"דמוקרטיה פגומה", אלא כ"סמכותני תחרותי".

ההמשגה של מצב המשטר הנוכחי בישראל מתבססת על מודל תיאורטי שפיתחו החוקר האמריקאי פרופ' סטיבן לויצקי (Levitsky), מדען מדינה מהמובילים בעולם, עם עמיתו פרופ' לוקאן א. ויי (Way). במסגרת מחקריהם על גרסיה במשטרים דמוקרטיים, טבעו את המונח "סמכותנות תחרותית". לגישתם, משטר סמכותני-תחרותי מתקיים כאשר:

1. המוסדות הדמוקרטיים הפורמליים ממשיכים להתקיים מתקיימות בחירות, הפרלמנט פועל, וכך גם התקשורת ומערכת המשפט.
2. הממשלה עושה במוסדות אלו שימוש לרעה היא מנצלת אותם כדי להעניק יתרון משמעותי למפלגת השלטון.
3. מתקיימת תחרות פוליטית לא הוגנת האופוזיציה רשאית להתמודד, אך "מגרש המשחקים" מוטה בבירור לטובת הממשלה.
4. דכוס כעולה זה הוא מתמשך לא מדובר בצעדים נקודתיים, אלא ביישום של אסטרטגיה שיטתית לערעור מערכת האיזונים והבלמים.

אזרחים ישראלים רבים מרגישים שארצם שינתה את פניה, אך מתקשים להגדיר את פניה החדשות. באמצעות דוגמאות בולטות מישראל ותיאוריות שפותחו בעולם – אנו מבקשים להשיב על שאלה זו. הגדרה מדויקת של אופי המשטר בישראל, היא חיונית לקיומו של שיח ציבורי אפקטיבי על הפעולות הנדרשות על מנת להתמודד איתו ולהיאבק בו.

ברובד ההיסטורי, המשטר בישראל ניצב על קו הרצף שבין דמוקרטיה לסמכותנות. אמנם מגילת העצמאות הצהירה על מחויבות לערכי חירות, שוויון וזכויות המיעוט, אך בפועל המשטר הישראלי נקט לאורך שנות קיומו במגמות דמוקרטיות לצד סמכותניות: ממשל צבאי על אזרחי ישראל הערבים עד 1966 ושליטה בשטחים הפלסטינים מאז 1967, ובמקביל ליברליזציה פוליטית וכלכלית, חיזוק עצמאות מוסדות ביקורת ופסיקות של בית המשפט העליון (בתוך גבולות הקו הירוק) שעייגו זכויות אדם.

רכיבים דמוקרטיים וסמכותניים שונים השפיעו על אופי המשטר מאז קום המדינה, אך ב-16 השנים האחרונות, ברובן בראשות נתניהו, תנועת המטוטלת פנתה באופן עקבי לקוטב הסמכותני, וביתר שאת מאז תחילת שנת 2023 לאחר הקמת הממשלה ה-37 בראשות נתניהו.

הדוח מתאר שלושה שלבים בשינויים שעבר המשטר הישראלי מאז שנת 2009, שבה החלה כהונתו השנייה של נתניהו כראש ממשלה:

1. החל מ-2009

ניצול רכיבים סמכותניים שהיו קיימים, שבירת נורמות ציבוריות, והגבלת רשויות ציבוריות ושומרי סף.

2. מתקופת הבחירות בשנת 2015 והחקירות הפליליות של נתניהו ובני משפחתו

משבר פוליטי מתמשך שכלל חמש מערכות בחירות בשלוש וחצי שנים, שלוו בקמפינים רעילים ומסיתים נגד מערכת המשפט, שומרי סף והתקשורת.

3. מהקמת הממשלה ה-37 וההכרזה על המהפכה המשטרית בינואר 2023

המחאה ההמונית הקשתה על השלמת החקיקה שתוכננה במסגרת תכנית שר המשפטים יריב לוין (כסכת ההתגברות, שינוי הוועדה לבחירת שופטים, ביטול עילת הסבירות ועוד). אך במקביל נקטה הממשלה החלטות מנהליות לא דמוקרטיות ושלל מינויים פוליטיים. מאוגוסט 2024 חודש בליץ של הצעות חוק אנטי-דמוקרטיות, רבות מהן כהצעות פרטיות העוקפות את תהליכי הבקרה הסדורים. החוק לביטול עילת הסבירות אמנם בוטל בבג"ץ לאחר שאושר בכנסת, אך במקביל נחקקו תיקוני חקיקה אחרים: הועמקה בחוק הפוליטיזציה של מינוי השופטים ושל נציבות תלונות הציבור על שופטים, וכן של תקציב לשכת עורכי הדין; בנוסף, הממשלה החליטה על הדחת היועצת המשפטית לממשלה ואישרה מינוי של נאמן פוליטי לתפקיד ראש השב"כ. צבר המהלכים הללו ונוספים מהווה מסה קריטית ששינתה את אופי המשטר במדינה.

דמוקרטיה במשבר:

הונגריה, פולין, טורקיה, ברזיל והמקרה האמריקאי

לא ניתן לנתק את ההתרחשות הישראלית המקומית מהקשר הבינלאומי: על-פי שורה של דוחות בינלאומיים, נסיגה בדמוקרטיה היא תופעה גלובלית. הספרות המחקרית (סטיבן לויצקי, לוקאן א. ויי, דניאל זיבלט ואחרים) מתארת עלייה של משטרים סמכותניים-תחרותיים, שבהם מוסדות דמוקרטיים פורמליים הופכים לכלי להשגת כוח - בעיקר באמצעות שינוי כללי המשחק, פוליטיזציה של מוסדות ורשויות אכיפת החוק וניסיון מתמיד לשלוט בשדה התקשורת.

לא ניתן לנתק את

ההתרחשות הישראלית

המקומית מהקשרה

הבינלאומי: על-פי שורה

של דוחות בינלאומיים,

נסיגה בדמוקרטיה היא

תופעה גלובלית.

דוגמאות לכך ניתן למצוא בהונגריה, בפולין ובטורקיה: שינוי חוקה חפוזים, החלשת המערכת המשפטית, פוליטיזציה של רגולציה ממשלתית, לחץ כלכלי על מדיה וצעדים שפוגעים בחופש אקדמי ומגבילים את החברה האזרחית. בברזיל למשל, הנשיא בולסונרו השתמש בדיסאינפורמציה ובגופי ביטחון, פגע בסביבה ובאוכלוסיות ילידיות, ותקף את מערכת המשפט, עד לאירועי

8.1.2023 בהם תומכיו הסתערו על מוסדות המדינה לאחר שנחל הפסד בבחירות. בארצות הברית מתרחשת הדרדרות נורמטיבית עם ריבוי צווים נשיאותיים עוקפי-קונגרס, פוליטיזציה של משרד המשפטים ושל רשויות אכיפת החוק, וצבר מינויים לבית המשפט העליון שפגעו בזכויות אדם, בהליכי חקירה ובתביעה וביקורת שיפוטית. כך, למרות שינויים מהותיים בנסיבות של שינוי אופי המשטר בין מדינה למדינה, ארגז הכלים שנקט השלטון כדי לרסק נורמות דמוקרטיות - דומה.

ישראל: מדמוקרטיה פגומה לעבר סמכותנות תחרותית

הדוח כולל דוגמאות רבות ממהלכי הממשלה ה-37, במטרה להמחיש את הניצול לרעה של המוסדות הדמוקרטיים ואת שינוי כללי המשחק. דפוס הפעולה המרכזי שבו מתמקד הדוח הוא ההצפה של החלטות מנהליות ושל יוזמות חקיקה ב"בליץ". זאת, משום שעצם ההצגה הבלתי פוסקת של הצעות כאלה, גם אם לא יאושרו, משמשת לנרמול, להסתת תשומת הלב, לשחיקת אמון הציבור בשומרי הסף ולהטיית המסגרת המוסדית.

יחד עם זאת, יש לזכור כי בישראל מתקיימות ארבע בעיות יסוד במישור המקומי שמקשות על יציבות הדמוקרטיה הליברלית בה, ותרמו להיווצרות משטר סמכותני-תחרותי במדינה:

1. משטר הכיבוש

בראש ובראשונה, יש להכיר בכך שההפרדה בין המשטר הישראלי המוחל בתוך גבולות ישראל לבין השליטה הצבאית הממושכת שלה באוכלוסייה הפלסטינית במסגרת משטר הכיבוש הישראלי בשטחים מאז 1967, היא מלאכותית. השליטה בתושבי השטחים הכבושים שאין להם כל זכויות פוליטיות, סיפוח מזרח ירושלים שאינו חוקי ואינו מוכר על ידי הקהילה הבינלאומית, הפרות זכויות האזרח והאדם השיטתיות והמתמשכות של האוכלוסייה הפלסטינית על ידי ישראל, חלוקת זכויות יתר בתוך קבוצת האוכלוסייה היהודית על פי תבחינים השוללים דה-פקטו את קיומו של שוויון בפני החוק (במסגרת מדיניות אפרטהייד), וכן מצב החירום הקבוע ותקנות מצב החירום שפוגעות בזכויות אדם - כל אלה הופכים את הדיון על טיב המשטר ואיכות הדמוקרטיה בישראל למורכב ובעייתי ביותר (יש אף שיטענו שבנסיבות אלה מדובר בדיון עקר).

2. היעדר חוקה

זכויות אדם ואזרח בסיסיות במדינת ישראל עדיין אינן מעוגנות בחוקה או בחוקי היסוד שלה באופן מחייב ויציב.

3. הישענות על חקיקה מנדטורית

גופים שלטוניים מרכזיים, כגון משטרת ישראל, פועלים מכוח חוקים שמקורם בחקיקה המנדטורית שעברה עדכונים חלקיים או לקויים, שיוצרים מרחב של עמימות ואינם מתאימים באופן מיטבי למשטר דמוקרטי.

4. נרמול פוליטי ושיתוף בשלטון של זרם כהניסטי אנטי דמוקרטי לקראת הקמת הממשלה ה-37, שיקולי השרידות של ראש הממשלה, בצל הליכים פליליים, נפגשו עם אינטרסים אידאולוגיים של הזרם הכהניסטי וקידמו אותו למרכז השיח והלגיטימציה הציבורית.

**ניתן לזהות פגיעה
סביב מספר צירי ליבה:
באפשרות לקיים
בחירות הוגנות; בניהול
התקין של המוסדות
הדמוקרטיים; בעצמאות
מערכת המשפט
ורשויות אכיפת החוק;
ובתקשורת החופשית.**

על מנת לאבחן את מצב המשטר הנוכחי ולאפיינו, הדוח ממפה את פעולות ממשלת נתניהו לפגיעה בדמוקרטיה סביב מספר צירי ליבה. ראשית, ניתן לזהות פגיעה בליבת הדמוקרטיה, בעצם האפשרות לקיים בחירות הוגנות, באמצעות שילוב של מהלכים (פגיעה במערכת המשפט, הסתה כלפי אזרחי ישראל הערבים ועוד). בנוסף, ישנה השחתה של המוסדות הדמוקרטיים ושל הניהול התקין, בשל הניצול לרעה של הגישה למשאבים. נדבך נוסף הינו הפגיעה בעצמאות מערכת המשפט ורשויות אכיפת החוק, והכפפתן לדרג הפוליטי. ובנוסף, ישנם מהלכים לפגיעה בתקשורת החופשית.

פגיעה באפשרות לקיים בחירות הוגנות: הבחירות בישראל מתקיימות ותחרותיות, אך תנאי ההוגנות נשחקים. הפוליטיזציה של הוועדה לבחירת שופטים משליכה על עצמאות בית המשפט העליון המפקח על תקינות הבחירות; יש קמפיינים נגד ועדת הבחירות המרכזית והשופטים; יוזמות להרחבת עילות מניעה/פסילה, בעיקר כלפי מועמדים ומפלגות ערביות, וקמפיינים המייצרים דה־לגיטימציה לשיתופי פעולה פוליטיים עם הציבור הערבי והשמאל; שימוש מסיבי בדיסאינפורמציה, שיטות מפקקות לאיסוף נתוני בוחרים ותעמולה אנונימית, וניסיונות היסטוריים שהקשו על השתתפות פוליטית (כגון העלאת אחוז החסימה והצבת מצלמות בקלפיות בחברה הערבית), יש ניסיונות הדחה ודה־לגיטימציה כלפי נבחר ציבור מהאופוזיציה, גם כאשר ברור שלא יזכו לרוב או יפסלו משפטית, כחלק מיצירת תודעה ציבורית.

ניצול לרעה של הגישה למשאבים: שימוש גובר במינוי מקורבים פוליטיים לממלאי מקום ועקיפת דרישות לכשירות מקצועית; מהלכים להחלשת היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה ולהפיכת תפקידם למשרת אמון, באופן שמבטל בפועל את תפקידם כשומרי-סף ביחס לחוקיות פעולות הממשלה, למינהל תקין ולמניעת ניגודי עניינים ושחיתות; פוליטיזציה של רשות החברות הממשלתיות ו"חוק הג'ובים"; שימוש בכספי ציבור למטרות פוליטיות קואליציוניות ותקצוב סקטוריאלי היוצר תלות פוליטית. כך למשל דירוג פוליטי של רשויות ("רמזור") וקידום פרויקטים בניגוד להמלצות מקצועיות.

פוליטיזציה של מערכת המשפט ורשויות אכיפת החוק: שינוי מבנה הוועדה לבחירת שופטים, חקיקה המשפיעה על לשכת עורכי הדין, מינוי נציב תלונות הציבור על שופטים בוועדה בראשות שר המשפטים, וקידום מהלכים לצמצום ביקורת שיפוטית (לרבות ביחס לעילת הסבירות וזכות העמידה); במקביל עוכבו מינויים שיפוטניים ונוהלו קמפיינים פרסונליים נגד היועצת המשפטית לממשלה ומהלך להדחתה שהוקפא לפי שעה בצו ביניים של בג"ץ, ומהלך הדחה של ראש השב"כ ומינוי נאמן פוליטי במקומו; בנוסף, חברי הממשלה מתבטאים בעקביות ובקיצוניות נגד מערכת המשפט; לאחר תיקון פקודת המשטרה ומינויו של בן גביר לשר לביטחון לאומי, משטרת ישראל הפכה לזרוע פוליטית של הממשלה, בין היתר באמצעות שליטה של השר במינוי ובקידום קצינים ובהתערבות אופרטיבית שלו (למשל בשימוש מוגבר בכוח לדיכוי מחאות). במקביל הוקם "משמר לאומי" שמשמש לצרכים פוליטיים ולדיכוי הפגנות; נוסף לכך, יש ניסיונות להכפיף את מח"ש לשר המשפטים ולהעברת סמכויות חקירה, להענקת חסינות פלילית מוחלטת לחברי כנסת, ובפרט בגין הדלפת מידע מסווג לחברי הממשלה - מהלכים שמתשטשים את החיץ הדרוש בין שיקול דעת מקצועי לשיקול פוליטי ומייצרים הרתעה כלפי חוקרים ופרקליטים.

פגיעה בתקשורת החופשית: בנוסף לבליץ המהלכים של הממשלה ביחס להחלשת מערכת המשפט, שומרי הסף, ורשויות אכיפת החוק, ישנו דפוס דומה של הצפת יוזמות חקיקה והחלטות מנהליות להחלשת התקשורת החופשית במדינה. ניתן לאפיין שני סוגי פגיעה מרכזיים בתקשורת:

1. דה־לגיטימציה כלפי עיתונאים וכלי תקשורת ביקורתיים באמצעות רטוריקה מסיתה, תיאוריות קונספירציה וגל תביעות לשון הרע מצד בכירים (גם כשהן אינן מתקבלות, השפעתן המצננת ניכרת), ועלייה בתקיפות צוותי חדשות בשטח.

2. שינוי עומק של שוק התקשורת באמצעים כלכליים ורגולטוריים: יוזמות לפגוע בשידור הציבורי, הטבות רגולטוריות וכלכליות לגופי שידור מסוימים, ניסיון לכפות על חברות פרטיות לפרסם בערוץ ספציפי, מינויים פוליטיים ברשויות פיקוח, וחקיקה שמכפיפה רגולטורים לדרג הפוליטי; בנוסף נעשו מהלכים בחסות מצב המלחמה, לסגירת גופי שידור זרים, הפסקת שידורים, החרמת ציוד וכן הנחיות שמבקשות אישור צנזורה מוקדם. התוצאה המצטברת משתקפת בירידה לשיא שלילי בדירוג חופש העיתונות בישראל: מקום 112 מתוך 180 בשנת 2025.

סיכום

מצב המשטר עודנו הפיך, ישראל טרם הפכה לדיקטטורה מלאה. התהליך המתואר אינו גזירת גורל. עדיין יש אופוזיציה קיימת ופועלת, בחירות נערכות, ומוסדות דמוקרטיים רשמיים קיימים. אולם, רכיבי הסמכותנות התחזקו והם כיום דומיננטיים ושיטתיים. שינוי כללי משחק, פוליטיזציה של מוסדות, פגיעה בתנאי התחרות הפוליטית, שימוש סלקטיבי באכיפת החוק ופגיעה בתקשורת החופשית מובילים למסקנה כי נחצה רף שמשנה את ההגדרה של המשטר בישראל, ובמסמך זה הצגנו את האבחנה שלו כמשטר סמכותני תחרותי.

כדי להתמודד עם שלטון מסוג זה, אי אפשר להמתין לחציית "קו אדום" נוסף. נדרש לאתגר כל מהלך מחליש - חוקי, מנהלי או רטורי - בכלים משפטיים, פרלמנטריים ואזרחיים, כל עוד יש מוסדות שמאפשרים לעצור אותו. יש למצות את זירות הכנסת, הביקורת השיפוטית, הרגולטורים, ההפגנות והמחאות והעיתונות; ולהבליט את הכשל התפקודי בניהול המדינה, הנובע ממינויים פוליטיים נטולי מקצועיות ומהעדפות נאמנות על כישורים.

כדי להתמודד עם שלטון מסוג זה, אי אפשר להמתין לחציית "קו אדום" נוסף. נדרש לאתגר כל מהלך מחליש - חוקי, מנהלי או רטורי - בכלים משפטיים, פרלמנטריים ואזרחיים, כל עוד יש מוסדות שמאפשרים לעצור אותו. יש למצות את זירות הכנסת, הביקורת השיפוטית, הרגולטורים, ההפגנות והמחאות והעיתונות; ולהבליט את הכשל התפקודי בניהול המדינה, הנובע ממינויים פוליטיים נטולי מקצועיות ומהעדפות נאמנות על כישורים.

בחלוף הזמן, המינויים, החוקים ושינוי המוסכמות הציבוריות יוצרים מצב חדש. הממשלה חותרת לנרמול וקיבוע מצב זה, ואז יקשה מאוד לשנותו. לכן, כל עוד השינויים חדשים ועודם נעשים, נדרשת פעולה עיקשת לסיכולם.

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**