



פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה

נייר עמדה מס' 73:

הערכת הפגיעה בדמוקרטיה הישראלית בכנסת ה-25 – מבט מסכם וצופה

פני עתיד

הופץ ביום 5.10.2026

תקציר

בנייר עמדה זה אנו סוקרים את עיקרי המהלכים שתוכננו ובוצעו על ידי ממשלת ישראל ה-37 במהלך הכנסת ה-25 (2022 – 2026) שיש בהם כדי לסכן או לפגוע בדמוקרטיה הישראלית. ניתוחנו מתמקד בהתפתחויות שהתרחשו בתקופה זו ביחס למצבם של ארבעה "בסיסי השולחן" של הדמוקרטיה הישראלית כדמוקרטיה פרלמנטרית וליברלית: הרשות השופטת, הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת, ומעמדם של ערכים ליברליים וזכויות אדם בסדר הפוליטי-משפטי בישראל. על בסיס הסקירה המשפטית המפורטת שאנו עורכים, אנו מסמנים את הפגיעות העיקריות בדמוקרטיה במהלך כהונת הכנסת היוצאת, את המהלכים העיקריים אשר איפשרו את עמידתה של המערכת הדמוקרטית, ואת תובנותינו המרכזיות לגבי מה יש לדרוש מנבחרי הציבור לקראת הכנסת הבאה.

בשורה התחתונה אנו מזהים כי, מצד אחד, הממשלה פעלה באופן אינטנסיבי, וכמעט בריצפות (עם הפוגה קלה בתחילת המלחמה), לשחיקת המערכים הדמוקרטיים של ישראל ולכרסום בשלטון החוק, בדרכים שעשויות להשפיע על תפקוד הדמוקרטיה הישראלית גם לעתיד לבוא. מצד שני, ההתנגדות למאמצים האנטי-דמוקרטיים הללו נשאה פרי בחלקה. מאבקים ציבוריים כנגד ההפיכה המשטרית וצעדים אנטי דמוקרטיים ואנטי ליברליים, לצד עמידתם האיתנה על פי רוב של מערכות המדינה כנגד צעדי הפוליטיזציה הבוטים שקידמה הממשלה, איפשרה למדינת ישראל להחזיק מעמד, גם אם בקושי רב. עם זאת, מצבה הדמוקרטי של ישראל, כך אנו סבורים, הוא מסוכן, גם אם יש בו צדדים מעודדים. הוא מסוכן משתי סיבות עיקריות: חולשת המנגנונים המגנים על הדמוקרטיה לצד אדישות מופגנת כלפי פועלה האנטי-דמוקרטי של המדינה מחוץ לשטחה. הוא מעודד במידה משום שנחשפו רבדים של חוסן בדמוקרטיה הישראלית. מערכת הבחירות לכנסת ה-26 צריכה, כך אנו סבורים, וכך גם הכנסת ה-26 לאחר שתבחר – להבטיח את צמצום הסיכונים ואת חיזוק ההגנה על הדמוקרטיה בישראל.

2	1 מבוא
4	2 הרשות השופטת
4	2.1 פגיעה ברשות השופטת באמצעות חקיקה
9	2.2 פגיעה ברשות השופטת בדרכים אחרות
13	3 הרשות המחוקקת
13	3.1 הליכי החקיקה לחקיקת ההפיכה המשטרית בכנסת ה-25
18	3.2 פגיעה נוספת בכנסת
21	3.3 ביקורת שיפוטית על חקיקת הכנסת ה-25
23	4 הרשות המבצעת
24	4.1 הגבלת הביקורת המוסדית על הממשלה
26	4.2 הגבלת העצמאות המוסדית של נושאי משרה וקפאון תפקודי
32	4.3 הגבלת הביקורת הציבורית על הממשלה באמצעות מנגנונים בלתי ממשלתיים
33	5 מעמדם של ערכים ליברליים וזכויות אדם
34	5.1 זכויות הציבור הערבי בישראל
35	5.2 חוק עונש מוות למחבלים
36	5.3 זכות המחאה
37	5.4 חוק-יסוד : לימוד תורה
37	5.5 הפרדה מגדרית ופגיעה בנשים
41	5.6 הרחבת סמכויות בתי הדין הדתיים
43	5.7 רוחה
46	5.8 זכויות להט"בים
50	5.9 מצב הליטיגציה נגד ישראל בבתי דין בינלאומיים ובעולם בהקשר המלחמה בעזה
52	6 סיכום ומה הלאה

1. מבוא

שלושה שבועות לאחר השבעת ממשלת ישראל ה-37, ב-20.1.2023, פרסמנו את תמצית עמדתנו בנושא ההפיכה המשטרית המתוכננת על ידי הממשלה.¹ עמדנו אז על כי ממשלת ישראל מקדמת שורה של שינויים חוקתיים ומשפטיים מרחיקי לכת,² אשר לפי ניתוחנו אימוצם יפגע באופן בלתי הפיך בשיטת המשטר הדמוקרטית בישראל. הסברנו כי במרכז השינויים המוצעים עומדים חמישה מרכיבים, כל אחד מהם וסיכוניו:

- (1) **מניעת ביקורת שיפוטית אפקטיבית על חקיקת הכנסת**, באמצעות שלילת כוחו של בית המשפט לבטל חוקי יסוד בשל אי-חוקתיות, דרישת רוב "פה אחד" של כלל שופטי העליון לביטול חוקים רגילים, וחקיקת "פסקת התגברות" המאפשר לכנסת להתגבר על החלטת בית המשפט לבטל חוקים. הזהרנו כי שינויים אלה יפגעו בצורה קשה ביכולתו של בית המשפט להגן על זכויות אדם ועל יסודות הדמוקרטיה.
- (2) **מתן שליטה מוחלטת לרוב הקואליציוני במינוי שופטים**, מהלך אשר סימנו כחותר תחת עצמאות הרשות השופטת, ואשר יוביל לפגיעה במקצועיות השופטים ולפוליטיזציה של השפיטה.

¹ פורום המרצות והמרצים למען הדמוקרטיה "נייר עמדה מס' 5: תמצית עמדת הפורום בנושא המהפכה המשטרית המתוכננת על ידי ממשלת ישראל ה-37", פורסם גם בשינויי המשטר בישראל 2023 – אסופת ניירות עמדה 19 (רונית לוי-שנור, עורכת, 2026), זמינה בגישה חופשית כאן (להלן: אסופה).

² ראו קווי יסוד של הממשלה ה-37 המופיעים כנספחים להסכמים הקואליציוניים. לדוגמה, נספח א' להסכם קואליציוני לכינון ממשלה לאומית בכנסת ה-25 בין סיעת הליכוד לסיעת הציונות הדתית (28.12.2022), וסי' 29-30 שם, זמין כאן; נאום שר המשפטים יריב לוין ביום 4.1.2023, ראו ערוץ הכנסת ברשת Youtube (@KnessetTV) "רפורמת המשפט של שר המשפטים יריב לוין" יוטיוב (5.1.2023), זמין כאן.

(3) **דילול הביקורת השיפוטית על החלטות הממשלה ושריה** באמצעות ביטול עילת הסבירות כעילה לביקורת שיפוטית. התרענו כי שינוי זה עלול לסלול את הדרך לשימוש בכוח שלטוני באופן פגום ושרירותי ותוך פגיעה בזכויות אדם ובאינטרסים ציבוריים.

(4) **החלשת מנגנון הייעוץ המשפטי לממשלה כשומר סף**, מהלך אשר יאפשר לממשלה ולשריה לפעול בניגוד לחוק ותוך עידוד שחיתות שלטונית.

(5) **מהלכים נוספים שיביאו לריכוז כוח מופרז ובלתי מבוקר בידי הרשות המבצעת**, לרבות שליטת הדרג הפוליטי במשטרה ובצבא, פגיעה בתאגיד השידור הציבורי ובארגוני חברה אזרחית.

התרענו, ושבו והתרענו, כי מהלכים אלה יביאו לריסוק הדמוקרטיה, וקראנו לכל מי שיש בידו להשפיע לצאת חוץ כנגד הכוונה לבצע הפיכה משטרית אשר תעניק לממשלה כוח כמעט בלתי מוגבל ותפגע בחוסנה של ישראל.³ עם מילוי ימיה של ממשלה זו, אנו מבקשים בנייר עמדה זה לסכם מה ממהלכים אלה שביקשה הממשלה לקדם צלח בידה, אילו מהלכים אחרים שלא זיהינו מלכתחילה קודמו על ידי הממשלה תוך איתגור יסודות הדמוקרטיה הישראלית, כיצד קודמו צעדים אלה, מי הושפע מהם וכיצד, ובשוליים, ובמגבלות הנובעות מהעדר פרספקטיבה של זמן, באיזו מידה מהלכי התנגדות, מחאה או נסיונות ליצור הסכמות הביאו לשינוי באופן פועלה של הממשלה ובמימוש תוכניתה.

לאור כל זאת נבקש להשיב במסמך זה על שלוש שאלות עיקריות:

- (1) במבט כולל, **האם נפגעה הדמוקרטיה הישראלית בתקופה זו?**
- (2) אם כן, האם יש שינויים שבוצעו **אשר מן ההכרח להופכם** על מנת לשקם את הדמוקרטיה הישראלית?
- (3) מה מלמדת **התגובה הציבורית והמוסדית** לתוכניות הממשלה על מצבה וחוסנה של הדמוקרטיה הישראלית?

על מנת להשיב לשאלות אלה, נתבונן במצבן של ארבע הרגליים של שולחן הדמוקרטיה הישראלית, כדמוקרטיה פרלמנטרית וליברלית: הרשות השופטת, הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת, ומעמדם של ערכים ליברליים בסדר הפוליטי-משפטי בישראל. כל אחת מן הרגליים הללו מקיימת יחסי גומלין עם רעותה, כאשר אי-יציבות באחת הרגליים גוררת את טלטולו של השולחן ואי-יציבות ביותר מרגל אחת מערערת את יציבות השולחן עד להקרטתו האפשרית. לאחר שנעמוד על מצבה של כל רגל, כאמור, נבחן את מצבו ויציבותו של השולחן בכללותו.

לפני שנצלול לדברים נדגיש שתי הערות, בסדר חשיבות עולה. ראשית, בנייר עמדה זה אנו מנתחים היבטים משפטיים ומוסדיים שונים לפרטיהם אך בעיקרו של דבר אנו עוסקים בתהליכי שינוי "פורמליים", עם כל המגבלות של מתודה כזו בנאמנות התמונה שהיא על מצב הדמוקרטיה. שנית, אנו עושים זאת **מבלי שנסית את עינינו מן המציאות**. מאז טבח ה-7.10.2023 הנורא והמלחמה שפרצה, פעלו ישראל וכוחות הביטחון בזירות

³ ראו גם משה גורלי **סף התהום: הפיכה-מחאה-משפט** (2026); Ittai Bar-Siman-Tov et al., *Scholactivism in the Service of Counter-Populism: The Case of Constitutional Overhaul in Israel*, 22 INT. J. CONST. LAW 1059 (2024); Ronit Levine-Schnur, 'A Group of Law Professors-Turned-Political-Activists': *Legal Resistance to Regime Changes in Israel* (2023), in LEGAL RESISTANCE TO AUTOCRACY 87 (2025); Nadiv Mordechai, *The Socio-Political Origins of the Israeli Second Constitutional Revolution*, 20 ICL J. 25 (2026).

פעולה רבות, ועיקרן רצועת עזה והגדה המערבית, איראן, לבנון, סוריה ועוד. פעולותיה של ישראל בעזה נתונות לביקורת רבה, וישראל מואשמת בהפרה מתמשכת ועמוקה של המשפט הבינלאומי, דיני הלחימה ודיני זכויות האדם הבינלאומיים.⁴ הדברים נכונים גם אם במידה פחותה ביחס לגדה המערבית, שם פעולתה של ישראל מתבצעת גם על ידי "לובשי מדים למחצה" בין ממשית ובין מטפורית. אנו שבים ומתריעים כנגד ההימנעות הנמשכת של כוחות הביטחון מאכיפת הדין נגד ישראלים הפורעים בפלסטינים בשטחים. לאור ההסלמה וההתרחבות של התקיפות באחרונה, והסינרגיה בין פעולות המדינה לאלימות זו, עולה החשד כי ההימנעות השיטתית של כוחות הביטחון מאכיפת הדין באזור הפכה למדיניות של מדינת ישראל. אנו קובעים כי ההימנעות זו מפרה את הדין הישראלי ואת הדין הבינלאומי ומסכנת את שלטון החוק, וכי תופעה נרחבת זו צריכה להדאיג כל ישראלי.⁵ **מדינה אינה יכולה להיחשב דמוקרטית אם היא מפרת חוק כלפי מי שאינם אזרחיה, תוך שהיא עושה שימוש בכליה ומשאביה הציבוריים לטובת כן.** חובתה של המדינה לכבד את שלטון החוק ואת כבוד האדם אינה כפופה להבדלי מוצא ולאום ואינה מוגבלת בתחולתה הטריטוריאלית. הפרת חובות אלה היא כתם בל ימחה על כולנו.

2. הרשות השופטת

הממשלה זיהתה בתוכניתה הראשונית שלושה רכיבים עיקריים לפגיעה ברשות השופטת, אשר שלושתם תוכננו להיעשות בדרך של חקיקה: השתלטות הקואליציה על מנגנון מינוי השופטים, מניעת ביקורת שיפוטית חוקתית ודילול הביקורת השיפוטית על החלטות הממשלה. כפי שנראה להלן, על אף שהממשלה נכשלה במידה רבה בהשגת מטרות אלה בדרך בה ביקשה לפעול, היינו חקיקה, היא הצליחה לפגוע באופן משמעותי במעמד העצמאי של הרשות השופטת בדרכים אחרות.

2.1. פגיעה ברשות השופטת באמצעות חקיקה

הממשלה **לא השלימה את המהלך** למניעת ביקורת שיפוטית חוקתית באמצעות חקיקה.⁶ הצעות החוק שביקשה לקדם לשלילת כוחו של בית המשפט לבטל חוקי יסוד ולצמצום משמעותי של כוחו לבטל חוקים רגילים בשל אי

⁴ כן ראו בג"ץ 1537/24 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל** (3.6.2026)

⁵ ראו פורום המרצות והמרצים למען הדמוקרטיה "נייר עמדה מס' 69: הימנעות כוחות הביטחון מאכיפת הדין על ישראלים בשטחים" (15.12.2025), זמין [כאן](#).

⁶ על תוכניתה של הקואליציה לעשות כן, ראו: "נייר עמדה מס' 4: ביקורת שיפוטית ופסקת ההתגברות", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 113; "נייר עמדה מס' 19: עדכון לעמדותינו בנוגע לבחירת שופטים ולביקורת שיפוטית", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 67; כן ראו "התייחסות הפורום למתווה פרידמן/אלבשן", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 61.

חוקתיות – לא קודמו.⁷ כך גם לגבי פסקת ההתגברות.⁸ למעשה, כל תוכניות הקואליציה לפגוע בסמכות בית המשפט לבצע ביקורת שיפוטית על חוקי יסוד, על חקיקה רגילה, ובמסגרת פסקת התגברות – נמנעו כליל.⁹ התוכנית להגבלת יכולת בית המשפט לבצע ביקורת שיפוטית על הממשלה נבלמה על ידי **בית המשפט העליון אשר מנע את נסיונה של הממשלה** – באמצעות שליטתה בכנסת – לדלל את הביקורת השיפוטית על החלטות הממשלה ושריה באמצעות ביטול עילת הסבירות כעילה לביקורת שיפוטית. בכך בלם בית המשפט את המהלך אותו ביקשה הממשלה לקדם אשר יכול היה לאפשר שימוש בכוח שלטוני באופן פגום ושרירותי ותוך פגיעה בזכויות אדם ובאינטרסים ציבוריים.¹⁰ יתר על כן, בית המשפט העליון עמד על כוחו לבטל הוראה בחוק יסוד, כאשר קבע בפסק הדין בעניין **הסבירות**,¹¹ על דעת 13 מתוך 15 חברי ההרכב, כי סמכות זו מסורה בידו (בתנאים שונים שנקבעו על ידי השופטים).¹² הממשלה לא איתגרה מבחינה חקיקתית תוצאה זו (אם כי עשתה כן בדרכים אחרות, כפי שיתואר להלן).

לגבי המרכיב העיקרי האחר בתוכנית הממשלה ביחס לרשות השופטת – פוליטיזציה של מינוי השופטים – על דרך הענקת שליטה מוחלטת לרוב הקואליציוני במינוי שופטים, **התמונה מורכבת יותר**. מבחינה היסטורית, עוד בשנת 1953 חוקקה הכנסת את חוק השופטים, התשי"ג-1953, במסגרתו שונה ההליך הפוליטי-מפלגתי לבחירת השופטים שנוטר כמורשת מימי המנדט, והועברה הסמכות למנות לוועדה עצמאית לבחירת שופטים.¹³ ערב הרפורמה היתה הוועדה בת 9 חברים – נציגים של שלוש רשויות השלטון ונציגי המקצוע. ארבעה חברים הם פוליטיקאים (באופן מנהגי, שלא תמיד נשמר, נציג אחד הוא מהאופוזיציה)¹⁴ וחמשה חברי הוועדה הם אנשי מקצוע, שלושה שופטי עליון ושני נציגים של לשכת עורכי הדין. החוק התקבל בהסכמה רחבה

⁷ ראו הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3) (חיזוק הפרדת הרשויות), התשפ"ג-2023, ה"ח 947 (13.2.2023), ס' 32, 2 אשר לא נכלל בנוסח הצעת החוק אשר אושרה לקריאה השניה והשלישית, כמו גם בנוסח הסופי של התיקון: חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 4) (ביום 1.4.2025); הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 4) (ביקורת שיפוטית בעניין תוקפו של חוק), התשפ"ג-2023, ה"ח 949 (5.3.2023), 42. ראו גם: אלון הראל ורונית לוי-שנור "החוקתיות של ההפיכה המשטרית" **פורום עיוני משפט (תגובות משפט)** מז' (24.4.2023); יובל ארז "רקוויאם לממשלת החילופים – על זכות הווטו והסכמות בהחלטות שלטוניות" **משפט וממשל** לא (2026).

⁸ הצעת חוק יסוד: ההתגברות (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2023. ראו "נייר עמדה מס' 4", לעיל ה"ש 6.

⁹ במסגרת "תוכנית הציונות הדתית להמשך תיקון מערכת המשפט" (16.9.2026) מצוינת הכוונה "להחיל את פסקת ההתגברות" בכנסת הבאה.

¹⁰ ראו "מזכר בנושא החוק לתיקון עילת חוסר הסבירות והשלכותיו", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 21; "נייר עמדה מס' 50: ההצעה לביטול תחולת עילת אי-הסבירות על החלטות הממשלה, השרים ונבחרי ציבור אחרים", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 27; "נייר עמדה מס' 6: ביטול עילת הסבירות כעילת ביקורת שיפוטית", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 45.

¹¹ בג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (נבו 1.1.2024) (להלן: עניין **הסבירות**), בו בוטל תוקפו של חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3).

¹² ראו למשל, רונית לוי-שנור וליאור נאוי "פרשנות שמרנית אקטיביסטית: קריסת התיוגים המחנאיים בפסק הדין בעניין ביטול עילת הסבירות" **מעשי משפט** טז 123, 133 (2025).

¹³ נייר עמדה מס' 7: הליכי בחירת שופטים ושופטות", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 75, 80-81.

¹⁴ ראו "נייר עמדה מס' 48: בחירת נציגי הכנסת בוועדה לבחירת שופטים", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 99.

והפך לחלק מהחוקה המטריאלית של ישראל ובשנת 1984 עוגן בחוק יסוד: השפיטה.¹⁵ תיקון לחוק משנת 2008¹⁶ חייב רוב של שבעה חברים למינוי שופט לבית המשפט העליון, במטרה להבטיח שהמינויים לבית המשפט העליון יעשו באופן כמעט קונסנזואלי אשר מונע כוח כפייה של קואליציות צרות בוועדה.¹⁷

ההצעה המקורית לשינוי מנגנון בחירת השופטים שקידמו שר המשפטים יריב לוין ויו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט, ביקשה לאפשר מינויים פוליטיים לחלוטין של כל השופטים, בידי נציגי הקואליציה בוועדה, ולהנחית בכך מכה אנושה לעצמאות השיפוטית וליכולת של בתי המשפט לבקר את פעילות השלטון, ובמילים אחרות דיקטטורה של הרוב ואוטוקרטיזציה של מדינת ישראל. פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה, שנוסד כמה ימים אחרי הכרזת שר המשפטים, התריע מייד על משמעות קבלת הצעת החוק, ובשורת ניירות עמדה,¹⁸ הופעות בפני ועדת החוקה ומהלכים ציבוריים ותקשורתיים רבים, תרם להעלאת המודעות בציבור שהתבטאה גם בהפגנות רחבות ההיקף נגד הרפורמה המשפטית המוצעת.

למרות ההתנגדויות, הצעת החוק לשינוי הרכב הוועדה לבחירת שופטים עברה בכנסת בקריאה ראשונה כבר בחודש פברואר 2023 (בנוסח מעט שונה מההצעה המקורית של השר),¹⁹ וועדת החוקה הצביעה ברוב דחוק ב-27 במרץ על נוסח ההצעה (בשינויים מסוימים) לקראת קריאה שניה ושלישית.²⁰ עם זאת, בעקבות התגברות המחאות (ובפרט "ליל גלנט") ההצעה לא הועברה להצבעה במליאת הכנסת והטיפול בנושא הושהה.²¹ חודשים מעטים לאחר מכן התרחש טבח ה-7 באוקטובר והמלחמה שנפתחה בעקבותיו, וקידום ההצעה נעצר בפועל עד לתחילת שנת 2025.²²

בחודש ינואר 2025 פורסם מתווה לוין-סער (שהוצג כ"פשרה") להרכב חדש של הוועדה לבחירת שופטים. על פי מתווה זה, בנוסחו הסופי, אשר התקבל ב-27 למרץ 2025,²³ בוועדה יוותרו שלושת שופטי בית המשפט העליון, שני שרים ושני חברי כנסת, כאשר מעוגן בחוק כי אחד הנציגים יהיה מהאופוזיציה, אך במקום שני נציגי לשכת עורכי הדין יכהנו בוועדה שני נציגי ציבור משפטנים, אחד ימונה על ידי הקואליציה והשני על ידי האופוזיציה.

¹⁵ וכן בחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984. על הליכי החקיקה של חוק-יסוד: השפיטה, ראו אורי אהרונוסון ואחי "מחוקתיות פוגענית להליך חוקתי ראוי: נורמות הליכיות בחקיקת חוקי יסוד ובחקיקה במסלול ועדה" **עיוני משפט** מח 5, 21 (2025) (להלן: אהרונוסון ואחי).

¹⁶ חוק בתי המשפט (תיקון מס' 55), התשס"ח-2008, ס"ח 2176, 813 (6.8.2008).

¹⁷ ראו "נייר עמדה מס' 7", לעיל ה"ש 13, עמ' 78, 82.

¹⁸ ראו שם, וכן, בין השאר, "נייר עמדה מס' 14: האם כל השופטים אשכנזים? בית המשפט העליון זו חונטה של שמאלנים? כל מה שרציתם לדעת על גיוון במערכת המשפט ולא העזתם לשאול", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 183 (הפרכת הטענות בדבר העדר גיוון במערכת בתי המשפט); "נייר עמדה מס' 19: עדכון לעמדותינו בנוגע לבחירת שופטים ולביקורת שיפוטית", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 67 (התייחסות לגרסה "מרוככת" של הצעת החוק).

¹⁹ הצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3) (חיזוק הפרדת הרשויות), התשפ"ג-2023, ה"ח 947, 32 (13.2.2023).

²⁰ ראו "נייר עמדה מס' 32: תוכנית הקואליציה בנוגע להרכב הוועדה לבחירת שופטים שפורסמה ביום 20.3.2023", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 53. כן ראו "התייחסות הפורום לימתווה פרידמן/אלבשין", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 61.

²¹ ראו "נייר עמדה מס' 40: הפורום מסביר: איך עוצרים חקיקה", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 287.

²² ראו פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "המתקפה על הדמוקרטיה: תמונת מצב – דצמבר 2024" (9.12.2024), זמין [באן](#).

²³ חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 4), וכן חוק בתי המשפט [נוסח משולב] (תיקון מס' 105), התשפ"ה-2025, ס"ח 3389 (1.4.2025).

בהסדר החדש נקבע שלצורך בחירת שופט לכל בית משפט למעט בית המשפט העליון נדרש רוב רגיל הכולל תמיכה של לפחות נציג אחד של הקואליציה, נציג אחד של האופוזיציה ושל לפחות שופט אחד, אולם לבית המשפט העליון נדרש רוב של חמישה חברים בלבד ובו לפחות נציג אחד של הקואליציה ואחד של האופוזיציה (למעט בקואליציה של 80 ח"כים). דהיינו תמיכת השופטים החברים בוועדה אינה נדרשת להליך המינוי של שופטי העליון כפי שהיה הדין ערב התיקון, וככל שנציגי הקואליציה פועלים במתואם, עליהם לגייס את חבר הכנסת מהאופוזיציה או נציג הציבור מטעם האופוזיציה לטובת מינוי שופט לעליון.²⁴ עוד נקבע בחוק מנגנון חליפי לבחירת שופטים לבית המשפט העליון אם הוועדה לא מצליחה לבחור שופט במנגנון האמור, ולפיו, בפשטות ובתנאים המפורטים בחוק היסוד, במהלך קדנציה אחת של הכנסת רשאית הוועדה לבחור שני שופטי עליון, אחד מטעם נציגי הקואליציה והאחר מטעם נציגי האופוזיציה.²⁵ עוד נקבע כי החוק יכנס לתוקפו רק לאחר כינון הכנסת הבאה.²⁶ כניסת החוק לתוקף והפעלתו, אם תתרחש, תביא לפוליטיזציה מובהקת של מינוי השופטים לבית המשפט העליון ולמתן שליטה בפועל על מינוי שופטים לעליון לקואליציה, ולכן המדובר בחוק מסוכן ובעייתי מאוד.

סביר להניח שללא התערבותה המהירה של המחאה, והפורום בכלל זה, כמו גם גורמי מקצוע רבים – היועצת המשפטית לממשלה, הייעוץ המשפטי לכנסת ולמשרדי הממשלה, וגופים אחרים, נגד "הרפורמות", היה מתקבל התיקון המקורי המביא לפוליטיזציה מוחלטת של הליך בחירת השופטים עוד לפני ה-7 באוקטובר. מאמצי ההתנגדות הרצופים הביאו גם לדחיית התיקון לחוק וגם לריכוך משמעותי שלו, אף כי פורום המרצים הביע את התנגדותו גם למתווה זה, בו יש פוליטיזציה מובהקת של הליך בחירת השופטים.²⁷ שלל עתירות נגד החוק הוגשו מיד עם קבלתו.²⁸ טיעונים בעל פה נשמעו ב-21 ליוני 2026 לפני הרכב של 11 שופטים (המצבה הנוכחית של שופטי העליון), וטרם ניתן פסק דין.²⁹ תקוותנו היא שהכנסת הבאה תעדיף את עצמאות השפיטה על הפוליטיזציה שלה, ותבטל את החקיקה.

פגיעה מסוימת נוספת ברשות השופטת על דרך חקיקה נעשתה בנוגע למנגנון הבחירה של נציב תלונות הציבור על השופטים.³⁰ לפי ההליך החדש, לא הוועדה לבחירת שופטים תבחר את הנציב כפי שהיה עד כה,³¹ אלא ועדה של שבעה חברים – מתוכם שלושה פוליטיקאים: שר משפטים, שר העבודה, חבר הכנסת, שני שופטים בדימוס

²⁴ ס' 4(ה) לחוק-יסוד: השפיטה.

²⁵ שם, ס' 4א.

²⁶ ס' 3 לחוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 4).

²⁷ פורום המרצים והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "נייר עמדה מס' 61: הצעת חוק ליון-סער" (20.1.2025), זמין [כאן](#); פורום המרצים והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "הערות לנוסח חדש להצעת חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3) והצעת חוק בתי המשפט (תיקון מס' 101), התשפ"ג-2023 – הרכב הוועדה לבחירת שופטים" (2.3.2025), זמין [כאן](#).

²⁸ בג"ץ 70604-03-25 **התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת** (תלוי ועומד). ראו רשומות שהתפרסמו במסגרת "סימפוזיון בנושא תיקון הרכב הוועדה לבחירת שופטים" בבלוג **ICON-S-IL** בשנת 2026, זמין [כאן](#).

²⁹ עתירות נוספות לא אוחדו במסגרת ההליך, לאחר שהוגשו זמן קצר לאחר הגשת העתירות הראשונות: ראו בג"ץ 73526-03-25 **התנועה הדמוקרטית האזרחית נ' הכנסת** (החלטה מיום 27.10.2025) (בכלל זה גם עתירת האקדמיה למען ישראל דמוקרטית).

³⁰ חוק נציב תלונות הציבור על שופטים (תיקון מס' 6), התשפ"ה-2025, ס"ח 3377 (5.3.2025).

³¹ חוק נציבות תלונות הציבור על השופטים, התשס"ב-2002, ס"ח 1864, ס' 3(ב).

שייבחרו על ידי שופטים, דיין בדימוס שייבחר על ידי הרבנים הראשיים והסניגור הציבורי הארצי. ההחלטה מתקבלת ברוב רגיל ומספיק קוורום של חמישה.

ההרכב החדש של הוועדה, שנחקק לאחר סיום כהונתו של הנציב הקודם ותוך כדי הליך הבחירה של נציב חדש, פתח פתח מעשי לשליטה של הקואליציה המכהנת בבחירת הנציב – לכל הפחות שלושת חברי הקואליציה (שני שרים וחה"כ) יחד עם נציג הרבנים הראשיים (גם הסניגור הציבורי הראשי נבחר על ידי ועדה שבה יש לממשלה שליטה). לאופוזיציה אין כל נציג בוועדה זו, ואילו גורמי המקצוע שמכירים את עבודת השופטים מקרוב, עורכי הדין, אינם מיוצגים באמצעות לשכת עורכי הדין, או התביעה הכללית או פרקליטי המדינה. אנו סברנו כי הרכב הוועדה יביא לפוליטיזציה קשה של המינוי, וכי התוצאה העיקרית של החוק המתקן היא מתן כוח מסוכן בידי הקואליציה, שעלול להוביל לפגיעה חמורה בעצמאות השיפוטית, ולבחירה פוליטית של נציב שאינה משקללת את הכישורים המקצועיים הדרושים לו.³² עתירות בעניין חוקתיות התיקון לחוק תלויות ועומדות,³³ אך הן יתמקדו בשאלת חוקתיות החוק מבלי להידרש מכוח המינוי של השופט בדימוס אשר קולה, אשר מונה מכוח המנגנון המתוקן, אשר יעמוד על כנו בכל מקרה.³⁴ כדי להמחיש את חשיבות השינוי, ניתן להפנות, למשל, לדבריו של ח"כ שמחה רוטמן על התיקון לחוק ועל הנציב, השופט בדימוס אשר קולה: "החוק הראשון שנטל סמכות מנשיא בית המשפט העליון, גורם לכך שלראשונה יש מי שמבקר גם את שופטי בג"ץ ומזכיר להם, גם אם בעדינות, שהם לא מעל החוק".³⁵

פגיעה מוסדית נוספת שיש עמה להחליש את בית המשפט נעשתה בדרך של חקיקת חוק עונש מוות³⁶ וחוק בתי דין דתיים (בוררות),³⁷ עליהם נעמוד בהמשך.

לסיכום, תוכנית הממשלה לפגוע ברשות השופטת בדרך של חקיקה הביאה לה פירות מועטים.³⁸ נוכח ההתנגדות הציבורית העזה נמנעה הממשלה מלקדם את תוכניתה לחוקק שינוי במשטר הביקורת השיפוטית החוקתית, קידמה נוסח מרוכך של תוכניתה ביחס למינוי שופטים, ונבלמה בניסיון לצמצם את הביקורת השיפוטית המינהלית (ביחס לעילת הסבירות). לפיכך, על אף שהממשלה הפעילה את כוחות הביצוע והכוחות

³² פורום המרצות והמרצים למען הדמוקרטיה "נייר עמדה מס' 62: הצעת החוק לתיקון חוק נציבות תלונות הציבור על שופטים" (27.2.2025), זמין כאן; פורום המרצות והמרצים למען הדמוקרטיה "הצעת החוק לתיקון חוק נציבות תלונות הציבור על שופטים" (11.8.2024), זמין כאן. כן ראו בג"ץ 3545-11-25 **בוארון נ' היועצת המשפטית לממשלה** (16.11.2025). פורום המרצות והמרצים למען הדמוקרטיה "נייר עמדה מס' 67: מהם הקשיים שמעורר פסק הדין בבג"ץ בוארון?" (23.11.2025), זמין כאן. דיון נוסף על פסק הדין תלוי ועומד בדנג"ץ 54128-11-25 **משמר הדמוקרטיה הישראלית (ע"ר) נ' שר המשפטים** (קבוע לדיון ביום 15.11.2026).

³³ בג"ץ 15779-03-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (תלוי ועומד) (בכלל זה גם עתירת פרופ' איתי אטר בשם האקדמיה למען ישראל דמוקרטית) (קבוע לדיון ביום 24.12.2026). בקשה למתן צו ביניים נדחתה, בין השאר, בהחלטה מיום 7.5.2025 (השופט אלרון).

³⁴ ראו שם, החלטה מיום 2.7.2025.

³⁵ ח"כ שמחה רוטמן, **צינץ** ברשת X (@rothmar) (15.9.2026), בהתייחס לרשימתו של יובל יועז "נציב התלונות על שופטים **הפך את עצמו לערכאת ערעור על בג"ץ**" **זמן ישראל** (14.9.2026).

³⁶ חוק עונש מוות למחבלים, התשפ"ו-2026, ס"ח 3520 (5.4.2026).

³⁷ חוק שיפוט בתי דין דתיים (בוררות), התשפ"ו-2026, ס"ח 3503 (26.3.2026).

³⁸ השוו: ענת טהון אשכנזי ודפני בנבניסטי "המהלכים המרכזיים להחלשת הדמוקרטיה בישראל – סיכום הכנסת ה-25 (נובמבר 2022 – יולי 2026)" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (20.7.2026), זמין כאן ("במבט ראשון ניתן להתרשם כי מרבית הצעות החוק שסווגו על ידנו כמחלישות את הדמוקרטיה לא הבשילו לכדי חקיקה... רק כ-10% מן ההצעות אושרו").

הפוליטיים שלה נגד בית המשפט, כפי שנראה להלן, ככלל היא לא צלחה בהפעלת הכנסת לצורך זה, חרף שליטתה הרובנית בכנסת.³⁹

2.2. פגיעה ברשות השופטת בדרכים אחרות

על אף שהממשלה נכשלה במידה רבה בהשגת מטרותיה לפגיעה ברשות השופטת בדרך המקורית בה ביקשה לפעול, היינו חקיקה, היא הצליחה לפגוע באופן משמעותי ודרמטי במעמד העצמאי והתיפקודי של הרשות השופטת בדרכים אחרות. פעולות אלו שילבו פגיעה תיפקודית באמצעות מהלכים מנהליים ותקציביים והימנעות מביצוע חובות סטטוטוריות, הפרעה של ממש לפעילות בית המשפט העליון באולמות הדיונים,⁴⁰ וביזוי חוזר ונשנה של הערך המחייב של החלטות בית המשפט וצוויו,⁴¹ כמו גם פגיעה ממשית וסמלית בבית המשפט

³⁹ שליטה זו נמשכה ביחס לחוקי ההפיקה המשטרית גם כאשר המפלגות החרדיות פעלו כעין "קואליציה" לממשלה נוכח "חרם" על הקואליציה. ראו נעה שפיגל ואהרן רבינוביץ ["למרות החרם על הקואליציה, המפלגות החרדיות צפויות לשתף פעולה עם קידום חוקי הפיקה" הארץ \(6.1.2026\)](#). למקור הביטוי "קואליציה" ראו ["המשבר הפוליטי / נתניהו: 'בימים כאלה לא צריך ללכת לבחירות, גנץ צריך להרים ברקס'" דבר \(2.12.2020\)](#).

⁴⁰ ראו, לדוגמה, בג"ץ 18225-06-25 [גילון נ' ממשלת ישראל](#), פס' 3 (החלטה מיום 1.12.2025) ("למרבה הצער, לאחרונה אנו עדים לתופעה חדשה שלא נודעה קודם לכן במחוזותינו – הפרעות לדיון מצד הקהל הנוכח באולם, וניסיונות להקשות על עורכי הדין לטעון ועל בית המשפט לעשות את מלאכתו. חלק מעורכי הדין אף דיווחו על התנכלויות כלפיהם מצד הקהל הממתין מחוץ לדלתות אולם בית המשפט. אנשי ונשות משמר בתי המשפט פועלים, במסירות ובאחריות, לשמירה על טוהר ההליך ועל שלומם של כלל באי בית המשפט – אך למרבה הצער גם כלפיהם מופנות לא אחת התבטאויות בלתי-ראויות. יצוין כי התופעה בולטת במיוחד בבית המשפט העליון, אך היא הולכת וזולגת גם לערכאות הדיוניות. תופעה חסרת-תקדים זו, של התפרעויות באולמות ובהיכלות בתי המשפט, והשימוש בבית המשפט כזירה לקיום הפגנות, אינה מאפשרת קיום דיון כהלכתו. יש בכך משום ניסיון להלך אימים על בית המשפט, על הצדדים ועל באי כוחם – ולמעשה למנוע מבית המשפט מלבצע את תפקידו בשירות הציבורי"); עתירה כנגד החלטה זו נדחתה בבג"ץ 78621-03-26 [לביא זכויות האזרח מינהל תקין ועידוד ההתיישבות \(ע"ר\) נ' בית המשפט העליון](#) (12.4.2026). כן ראו בג"ץ 54321-03-25 [התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל](#) (החלטה מיום 8.4.2025); בג"ץ 427-10-25 [התנועה למען איכות השלטון בישראל \(ע"ר\) נ' ממשלת ישראל](#) (החלטה מיום 23.11.2025); בג"ץ 4889/24 [התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל](#) (החלטה מיום 22.4.2026). למעורבות נציגי ממשלה בהפרעות אלה, ראו, למשל, "סגן השר אלמוג כהן הוצא מהדיון בבית המשפט העליון" [זמן ישראל \(29.12.2025\)](#).

⁴¹ בעניין זה של אי-קיום צווים שיפוטניים מתבלטות כמה פרשיות הקשורות לצויות לצווים בנוגע להליכי מינויים ופיטורים, וכן פרשת אכיפת פסק הדין בעניין הגיוס. למקרה האחרון תחילה. בבג"ץ 5819/24 [התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון](#) (19.11.2025) הורה בית המשפט על צו מוחלט המורה לממשלה לגבש מדיניות אפקטיבית במישור הכלכלי-אזרחי ובמישור הפלילי לגיוס חרדים, וזאת לשם הבטחת פסק הדין בבג"ץ 6198/23 [התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון](#) (25.6.2024) שם נקבע כי בהיעדר עיגון חקיקתי למתן פטור גורף מחובת גיוס לתלמידי הישיבות, אין לגורמי הרשות המבצעת סמכות לקבוע – או ליישם בפועל – מדיניות הימנעות מאכיפה כאמור וכי עליהן לפעול לגיוסם של תלמידי הישיבות. בהחלטה מיום 26.4.2026 בהליך ביזיון בית משפט על פסק הדין בבג"ץ 5819/24 הנ"ל, נאלץ בית המשפט להורות על צעדים אופרטיביים שהינם מימושו הישיר של פסק הדין לאור כך שלא הוצגו צעדים קונקרטיים מצד הממשלה שיש בהם כדי ללמד על כוונה לפעול לאכיפת חובת הגיוס ולקיום הוראות פסק הדין. יש לעקוב גם אחרי ביצוע פסק הדין בעניין ביקורי הצלב האדום במתקני הכליאה – ראו החלטה בבג"ץ 1537/24 [האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל](#) (27.9.2026) (מאז מתן פסק הדין חלפו למעלה משלושה חודשים אך טרם קוימה "המשמעות האופרטיבית של פסק הדין", היינו מחויבות המשיבים לאפשר את ביקורי הצלב האדום "במהירות הראויה").

בענייני מינויים ופיטורים הפרשה הראשונה: עניינה תקפות ה"התפטרות" של חברי מועצת הרשות השנייה. בעקבות צו ביניים שניתן בבג"ץ 63904-03-26 [ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל \(ע"ר\) נ' ממשלת ישראל](#) (החלטה מיום 17.6.2026) נותרו חברי מועצת הרשות השנייה "היוצאת" בתפקידם, על אף ש"התפטרו" ועל אף שהממשלה "מינתה" מועצה חדשה. בישיבת הממשלה מיום 5.7.2026 התקבלה "הצהרה בדבר אי-הכרה בפעולות מועצת הרשות השנייה שיעשו בניגוד לתנאי הסף הקבוע בחוק", במסגרתה הצהירה הממשלה כי: "תפעל בכל הכלים החוקיים שיעמדו לרשותה

העליון, בנשיאו יצחק עמית ובמשנה לנשיא השופט נעם סולברג,⁴² ובמאמץ בלתי פוסק לסמן את בית המשפט העליון כמוסד פוליטי, מוטה ואינטרסנטי, למשל בהקשר של הקמת ועדת חקירה ממלכתית,⁴³ ואף כמוסד האחראי לאסון ה-7 באוקטובר.

ראשית, ננקטה שיטה של דה-לגיטימציה מוסדית ואישית כלפי צמרת המערכת. עוד טרם טבח השבעה באוקטובר סירב שר המשפטים לכנס את הוועדה לבחירת שופטים וסירבה הממשלה למנות את נציגה בוועדה,

על מנת לבטל את ההחלטה ולפיכך לא תישמע בעתיד בפני הממשלה טענת הסתמכות, טענת מעשה עשוי, טענת תקינות מינהלית או כל טענה אחרת המבקשת להקנות תוקף לפעולה שנעשתה על ידי מועצה שאינה עומדת בתנאי הסף הסטטוטורי להפעלת סמכויותיה". בעקבות כך ניתנה על ידי בית המשפט העליון החלטה מיום 7.7.2026 ("לא למותר להעיר כי פעולת עובדי ציבור בניגוד להחלטות שיפוטיות, עלולה להוביל, במקרים המתאימים, לכך שהסדר החסינות האישית המוקנה מפני תביעות נזיקין – לא יחול (סעיף 7א לפקודת הנזיקין [נוסח חדש])).". כן ראו פסק הדין בבג"ץ 63904-03-26 **ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל (ע"ר) נ' ממשלת ישראל**, פס' 92-93 וכן פס' 159 לפסק דינו של הנשיא עמית (8.9.2026) (להלן: **עניין מועצת הרשות השניה**). לאחר פסק הדין אשר קבע כי אין תוקף להחלטות הממשלה בנוגע למינויים למועצה בשל ניגוד עניינים ומטעמים נוספים, אישרה מועצת הרשות השניה "היוצאת" את מכירת רשת 13 לקבוצת משקיעים באמצעות קרן מריט. בעקבות כך צייץ השר שלמה קרעי **ציץ** ברשת X (shlomo_karhi@) (16.9.2026) כי "ההחלטה שהתקבלה אינה חוקית, שכן המועצה שקיבלה אותה פועלת שלא כדין. ממשלת ישראל כבר קבעה כי החלטותיה ותוצאות פעולותיה של המועצה הבלתיחוקית יבוטלו למפרע".

הפרשה השניה עניינה תקפות חברות במועצת תאגיד השידור הציבורי. בבג"ץ 38966-10-24 **הצלחה – לקידום חברה הוגנת (ע"ר) נ' התקשורת** ניתן ביום 6.1.2025 צו ביניים המורה על הארכת כהונתם של חברי מועצת תאגיד השידור הציבורי עד להכרעה בעתירה או עד לבחירת חברי מועצה אחרים. אף על פי כן, שר התקשורת קרעי סירב למנות ממלא מקום למשרת יושב ראש מועצת התאגיד אשר התפנתה, שכן לשיטתו "מועצת התאגיד לא קיימת כיום", היינו השר לא הכיר בתקפות חברותם של חברי המועצה שתפקידם הוארך מכוח צו הביניים. עתירה כנגד התנהלות השר בנושא זה הוגשה בבג"ץ 32177-02-25 **הצלחה – לקידום חברה הוגנת (ע"ר) נ' ד"ר קרעי**. כן ראו האמור בעניין זה בפסק הדין החלקי בבג"ץ 5404/22 **הצלחה – לקידום חברה הוגנת נ' שר התקשורת** (שהינו גם החלטה במסגרת בג"ץ 32177-02-25), פס' 53, וכן בפס' 96-99 לפסק דינו של השופט גרוסקופף (12.5.2026) (להלן: **עניין הצלחה – פסק דין חלקי**). ביום 24.9.2026 ניתן פסק דין סופי בתיק (להלן: **עניין הצלחה – מינוי חברים**).

לעניין הליכי בחירת מבקר המדינה, ראו צבי זרחיה "**לוי קורא להפר את פסיקת בג"ץ: 'אי אפשר לקיים בחירות חוזרות למבקר המדינה' כלכליסט**" (8.7.2026). הכנסת אכן לא קיימה את הצו שניתן לערוך את הבחירות מחדש בבג"ץ 12634-06-26 **רסלר נ' הכנסת**, פס' 60 לפסק דינו של המשנה לנשיא סולברג (2.7.2026). כן ראו: בג"ץ 14152-09-26 **גדות זרצנסקי נ' יו"ר הכנסת** (עתירה לחיוב הכנסת לקיים את הצו ולערוך בחירות למבקר המדינה). בשלב זה יו"ר הכנסת מבקש לברר את אפשרותו לייצוג עצמאי (לנוכח פערים מול עמדת היועצת המשפטית לכנסת). ראו שם, החלטה מיום 17.9.2026; צבי זרחיה "**בג"ץ המבקר: אוחנה יוצג באופן פרטי, והכנסת - ע"י היועצת המשפטית שלה**" כלכליסט (17.9.2026).

ולבסוף ראו גם הודעתו של שר התקשורת לאנשי משרדו לפיה לחוות הדעת של היועצת המשפטית לממשלה אין כל תוקף, בניגוד לצו הביניים שניתן בנושא פיטורי היועמ"שית. בבג"ץ 18225-06-25 **גילון נ' ממשלת ישראל**, פס' 3 (החלטה מיום 8.10.2025), נאמר: "התנהלות שר התקשורת בענייננו – חמורה; סותרת מושפלות יסוד באשר לשלטון החוק. הדברים אף מקבלים משנה תוקף, בהתחשב בכך שהשר הורה לעובדי משרדו לנהוג כאמור". וראו בעניין זה גם האמור בפסק הדין שניתן בתיק בבג"ץ 18225-06-25 **גילון נ' ממשלת ישראל**, פס' 59 לפסק הדין (14.12.2025).

⁴² ראו אורי סלע, אפרת פורשר "**ההתפרעות בבית משפחת סולברג: ההרס, המעצרים - והסערה במערכת הפוליטית**" וואלה (4.6.2026). זאת בהמשך להחלטה בנוגע לביזיון בית משפט בבג"ץ 5819/24 **התנועה למען איכות השלטון בישראל**, לעיל ה"ש 41.

⁴³ ראו דיון בקריאה ראשונה במליאת הכנסת בהצעת חוק ועדת חקירה ממלכתית-לאומית לאירועי טבח שמיני עצרת התשפ"ד, התשפ"ו-2026, ה"ח 260, פרוטוקול ישיבה 413 של הכנסת ה-25, 139, עמ' 69 (6.7.2026), דברי נציג הקואליציה: "החוק הנוכחי מאפשר גם הקמת ועדת חקירה משפטית, כזו המכונה ממלכתית – אין מושג כזה בחוק – ועדה שיצחק עמית ימנה את כל חבריה. גם ועדה כזו לא תזכה לאמון הציבור, האמון הציבורי בבית המשפט העליון נמצא היום בשפל חסר תקדים". ראו גם רונית לוי-שנור וגאיה יהושע "כמו באמריקה: מה יש ללמוד מוועדת החקירה הלאומית לחקר אירועי 9/11?" **פורום עיוני משפט** (2026).

עד שיסונה מנגנון בחירת השופטים.⁴⁴ זאת, על אף שברור היה שמתפנים תקנים בבית המשפט העליון ויש צורך בבחירת נשיא. בעקבות עתירה שהוגשה לבג"ץ וצו על תנאי שהוצא,⁴⁵ מינתה הממשלה נציגה מטעמה והוועדה התכנסה בחודש נובמבר 2023.⁴⁶ אולם, השר הסכים שידונו בוועדה רק במינוי שופטים לערכאות הנמוכות וסירב לדון במינוי שופטים לבית המשפט העליון כולל מינוי נשיא במקום הנשיאה חיות שפרשה באמצע חודש אוקטובר. עתירה נוספת הוגשה בפברואר 2024 ולאחר חודשים לא מעטים בהם בית המשפט ניסה לאפשר פשרה, ניתן בספטמבר 2024 פסק דין המחייב את שר המשפטים לכנס את הוועדה ולבחור נשיא לבית המשפט העליון,⁴⁷ זאת שכן, כפי שתיאר זאת השופט שטיין, היעדרו של ראש המערכת משמעו שיתוק מערכתי של בית המשפט העליון ואף של מערכת המשפט כולה.⁴⁸

החקיקה הישראלית והנוהג מקנים לנשיא בית המשפט העליון סמכויות שונות מעבר לניהול בית המשפט העליון ולהיותו שופט בו. הוא מהווה שותף לשר המשפטים בניהול מערכת השפיטה, הסכמתו דרושה לפעולות מסוימות של שר המשפטים (למשל – הקמת בתי משפט חדשים, מינוי נשיאי בתי משפט, שופטים עמיתים, רשמים לבית המשפט העליון וחברי ועדת שחרורים), והוא אחראי על מערכת האתיקה והמשמעת של השופטים. פעולות אלו דורשות שיתוף פעולה בין שר המשפטים לבין נשיא בית המשפט העליון. אולם, לאחר שנבחר השופט עמית על ידי הוועדה לבחירת שופטים כנשיא בית המשפט העליון הצהיר שר המשפטים שהוא לא מכיר בו כנשיא. מינויו תואר על ידי השר באופן מטעה ושקרי כ"מינוי עצמי", והוא סירב לחתום על מינויו ולשתף פעולה עמו. בית המשפט העליון נאלץ להורות לשר המשפטים לשתף פעולה עם נשיא בית המשפט העליון, בשל התוצאה הישירה של פעולתו חסרת הבסיס המשפטי של השר: "פגיעה מצטברת באכיפת הדין ונוק בלתי נסבל לשירות המשפטי שניתן לציבור בכללותו" ו"פגיעה קשה בתפקודה התקין של מערכת בתי המשפט" וכל זאת בשל כך שהשר "חוטא לתפקידו וחוטא לציבור".⁴⁹ פרסום כתב המינוי ברשומות נעשה לבסוף, בהוראת בג"ץ יוצאת דופן מסוגה, על ידי מנהל בתי המשפט.⁵⁰ השר המשיך להימנע מכינוס סדיר של הוועדה, דבר שגרם למחסור בשופטים רבים בכל הערכאות. הנושא הגיע שוב לפתחי בג"ץ, אשר חייב בפסק דין נוסף את שר המשפטים לכנס את הוועדה.⁵¹ בעקבות כך מונו שופטים לחלק מן הערכאות, אך לא לבית המשפט העליון (ואף לא לבתי המשפט

⁴⁴ וכן ראו גם חוק נציב תלונות הציבור על שופטים (הוראת שעה) (הארכת משך הכהונה), התשפ"ד-2023, אשר האריך את משך הכהונה של נציב תלונות הציבור על שופטים על מנת שלא לכנס את הוועדה למינוי שופטים בהתאם לאופן בו טרם התיקון היה מתמנה הנציב. ראו לעיל, ה"ש 31. בזכור, בסופו של עניין שונה החוק אך תחולתו הינה רק מהכנסת הבאה. ראו לעיל, ה"ש 26.

⁴⁵ בג"ץ 5692/23 למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים (החלטה מיום 14.9.2023).

⁴⁶ בג"ץ 5692/23 למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים (6.12.2023).

⁴⁷ בג"ץ 1711/24 למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים (8.9.2024).

⁴⁸ שם, פסי' 7 לפסק דינו של השופט שטיין.

⁴⁹ בג"ץ 27381-07-25 זולת - לשוויון זכויות אדם נ' ממשלת ישראל, פסי' המבוא (7.6.2026).

⁵⁰ בג"ץ 32394-10-25 למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים (9.6.2026). ראו ילקוט הפרסומים 14694, 7678 (28.6.2026) (הודעת מנהל בתי המשפט על מינוי השופט יצחק עמית לכהונת נשיא בית המשפט העליון, בתוקף מיום 13.2.2025).

⁵¹ בג"ץ 79117-07-25 למען איכות השלטון בישראל נ' שר המשפטים (31.5.2026).

המחוזיים למעט החלטה על קידום נשיאי בתי משפט השלום). כתוצאה מכך בית המשפט העליון פועל כיום בהרכב של 11 שופטים בלבד מתוך 15.

גם הכנסת שיתפה פעולה עם נסיונות נואלים אלו של דה-לגיטימציה לבית המשפט העליון ולנשיאו, בהיבטים טקסיים יותר, כמו באי הזמנתו של נשיא העליון, בניגוד לפרוטוקול ולנוהג, לאירועים שונים, ובהתעלמות ממנו בטקסים אחרים.

בהמשך לכך, הופעלה שיטה של "הרעבה" מנהלית ותקציבית.⁵² בחסות הפניית הקשב הציבורי להפיכה המשטרית, שר המשפטים עיכב או הפסיק כליל קבלת החלטות הנדרשות לתפקודה השוטף ולייעולה של המערכת. עשרות תקני שפיטה נותרו מיותרים, וחלקם אף הוחזרו לתקציב המדינה בהסכמה בין שר המשפטים לשר האוצר. בהמשך לכך, רפורמות חיוניות נתקעו לחלוטין – כך, למשל, תקנות הרשמים שנועדו לייעל את עבודתם ושטיוטתן כבר פורסמה ב-2020⁵³ או החלת הליכי המהוו"ת בבתי המשפט המחוזיים,⁵⁴ ותקציבים לפרוייקטים אחרים לא קודמו.⁵⁵

מהלכים אלו אינם רק ביטויים של מאבק כוחות תיאורטי; הם בעלי השלכות הרסניות על הציבור הרחב, ובפרט על קבוצות מוחלשות. מי שנפגעו באופן המידי והקשה ביותר הם האזרחים והמתדיינים, שזכות הגישה שלהם לערכאות נפגעה קשות. אזרחים שממתינים חודשים ושנים להכרעה בסכסוכים אזרחיים ובהליכים פליליים, נפגעי עבירה, ובעלי עסקים קורסים – כולם סובלים מעינוי דין. פגיעה זו החריפה שבעתיים בעתות המלחמה והמשבר של ה-7 לאוקטובר, מלחמת חרבות ברזל ומלחמות איראן, כאשר משרתי המילואים, המפונים ואוכלוסיות במצוקה נזקקו יותר מתמיד למערכת משפט מתפקדת ומהירה. במקביל, אנשי מערכת המשפט כורעים תחת עומס עבודה הפוגע באיכות ההליך השיפוטי. הסכנה הגדולה כאן היא שחיקת אמון הציבור במערכת (כמו גם שחיקת השופטים ונכונותם לעמוד מול המתקפות כנגדם)⁵⁶ – מטרה מרכזית של מקדמי ההפיכה.

לסיכום, תוכנית הממשלה לפגוע ברשות השופטת בדרך של ביזוי התוקף המחייב של החלטות בית המשפט, שיתוק מינהלי, פגיעה אישית סמלית ותיפקודית, נמנעה מבחינה משפטית על ידי בית המשפט אך במחיר יקר של עיכוב, שחיקה ופגיעה מתמשכת במעמד הציבורי של בית המשפט ובמעמד של צויו. פגיעה זו, שהממשלה גרמה לה, מנותבת בתורה להצדקת העמקת הפגיעה, כמו למשל בהקשר של הקמת ועדת חקירה ממלכתית.⁵⁷

⁵² ראו בהקשר זה פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "עקרון אי התלות השיפוטית ותקציב הרשות השופטת" (3.11.2024), זמין כאן (הנסיון השקוף "לייבש" את מערכת המשפט באמצעות שלילת תקציב לפעולתה מפר באופן יסודי את עצמאות מערכת בתי המשפט ועלול לפגום קשות בתיפקודה – ובכך בשלטון החוק).

⁵³ טיוטת תקנות בתי המשפט (סמכויות רשמים), התשפ"א-2020.

⁵⁴ ראו תקנה 37(יא) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018.

⁵⁵ ראו לדוגמא, "ממלא מקום נשיא העליון: דורש מהשר לזין לכבד את הסיכום אליו הגענו עם האוצר" זמן ישראל (31.10.2024).

⁵⁶ האם נסיון שחיקה זה צלח? ראו, לדעות שונות, חן מענית "ההפיכה המשטרית אמנם נבלמה בחלקה, אבל הסכנה לדמוקרטיה עדיין מעמיקה" הארץ (21.7.2026).

⁵⁷ אך ראו בהקשר זה, למשל, הנוסח הנוכחי (נכון ל-14.9.2026) של "טיוטה להצעת החלטה לממשלת ישראל ה-38 בעניין ועדת חקירה ממלכתית לטבח ה-7 באוקטובר" של מפלגת "ישר" (לפי נוסח זה, ס' 2(ד-ה), נשיא בית המשפט העליון ימנה

נפנה כעת לבחינת צעדי הממשלה ביחס לרשות המחוקקת, כאשר פרק זה יכלול גם ניתוח וסיכום של פעילות הביקורת השיפוטית על חקיקת הכנסת ה-25.

3. הרשות המחוקקת

כפי שכבר ציינו, רק כ-10% מהצעות החקיקה האנטי-דמוקרטיות הבשילו תחת ידיה של הקואליציה לחקיקה.⁵⁸ עם זאת, אין בנתון זה כדי להקטין את משמעותם של המהלכים שכן צלחו: לא רק מבחינת דברי החקיקה שאושרו, אלא גם מבחינת הפגיעה בכנסת בהליכי החקיקה ובדרכים אחרות. בפרק זה נפרט את הליכי החקיקה לחקיקת חוקי ההפיכה המשטרית ומשמעותם של הליכי חקיקה אלה, את הפגיעה במעמדה של הכנסת כרשות שלטונית בדרכים אחרות, ונסקור את הליכי הביקורת השיפוטית שהתקיימו ומתקיימים בנוגע לחקיקה בכנסת ה-25.

3.1. הליכי החקיקה לחקיקת ההפיכה המשטרית בכנסת ה-25

באחד מניירות העמדה הראשונים שפרסמנו, עמדנו על ההליך הראוי לחקיקת רפורמות חוקתיות משמעותיות.⁵⁹ נייר זה הונח על שולחן ועדת החוקה כבר ביום 19.1.2023, וחברים מהפורום אף התייצבו בפני ועדות הכנסת לדבר עם חברי הכנסת על ההליך הראוי לעריכת שינויים חוקתיים ומשטריים ולהזהיר מפני הכוונה המסתמנת של הקואליציה לחוקק את הרפורמות עליהן הצהירה בהליך מזוהז וחד צדדי.⁶⁰ הפורום אף הגיש בקשת ידיד בית משפט שהתריעה על הפגמים בהליך חקיקת התיקון לחוק יסוד: השפיטה בעניין הסבירות.⁶¹ בהמשך אף פרסמו חברים מהפורום מחקר אקדמי על הנורמות ההליכיות לחקיקת נורמות חוקתיות.⁶² במאמר זה הראו, בין היתר, שאף בהיעדר חוק יסוד: חקיקה, התפתחו בכנסת נורמות בלתי כתובות שלפיהן חקיקת חוקי יסוד מחייבת הליך מיוחד, ארוך ומעמיק, הכולל שיתוף פעולה חוצה-מפלגות וחוצה קווי אופוזיציה-קואליציה, ושקבלתם צריכה להיות בהסכמה רחבה.⁶³ נורמות אלו כובדו במשך עשרות שנים, על ידי קואליציות מימין ומשמאל.⁶⁴

את חברי ועדת החקירה הממלכתית, בהתאם למנגנון המוצע בחוק, אך מומלץ לנשיא בית המשפט העליון להיוועץ עם בעלי תפקידים ממלכתיים נוספים – המשנה לנשיא בית המשפט העליון, נשיא המדינה ויו"ר הכנסת.

⁵⁸ ראו לעיל, ה"ש 38.

⁵⁹ "נייר עמדה מס' 3: ההליך הראוי לחקיקת הרפורמה החוקתית", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 233.

⁶⁰ ראו גם "נייר עמדה מס' 44: עמדת הפורום בנוגע למשא ומתן המתנהל בבית הנשיא עם פתיחת כנס הקיץ של הכנסת", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 273.

⁶¹ ראו: פורום המרצות והמרצים למען הדמוקרטיה "**הוגשה היום: בקשת פורום המרצים.ות להצטרף כידיד ביהמ"ש בעניין העתירות כנגד החוק לביטול עילת הסבירות**" (1.9.2023) (להלן: חוות דעת האמיקוס).

⁶² אהרונסון ואח', לעיל ה"ש 15.

⁶³ שם.

⁶⁴ שם.

הכנסת היוצאת התרחקה מנורמות אלה במידה חריגה (אף שהשחיקה ביחס אליהן החלה עוד בכנסות קודמות). כבר בהסכמים הקואליציוניים התחייבו מראש כל הסיעות לתמוך בכל יוזמות שר המשפטים בתחום מערכת המשפט ולהעניק להן קדימות על פני כל חקיקה אחרת.⁶⁵ התכנון הראשוני היה לקדם את מכלול השינויים ב"בליץ" חקיקה תוך כשלושה חודשים.⁶⁶ המחאה הציבורית (ולאחר מכן, גם המלחמה) הביאה לשינוי תכנית זו,⁶⁷ אך החקיקה שקודמה בהמשך התאפיינה בהתדרדרות חמורה בנורמות הליכיות ומוסדיות. נסתפק כאן במספר דוגמאות בולטות.⁶⁸

המחשה מובהקת ניתן למצוא בפער בין האופן בו נחקק חוק יסוד: השפיטה (תחת ממשלת ליכוד) בשנת 1984 לבין האופן בו חוקקה הכנסת הנוכחית את התיקון לחוק יסוד: השפיטה בעניין עילת הסבירות. חוק יסוד: השפיטה המקורי, נחקק לאחר הליך שנמשך שנים, דיונים מעמיקים, ובעיקר שיתוף פעולה והסכמה רחבה.⁶⁹ יושב ראש ועדת החוקה, חה"כ קולס (הליכוד) הדגיש שחוק היסוד צריך להתקבל "מתוך קונצנזוס".⁷⁰ שר המשפטים משה נסים (הליכוד) הדגיש אף הוא שבחקיקת חוקי יסוד אין די ברוב מוחלט של חברי הכנסת, אלא נדרשת הבנה "בין חלקי הבית הזה" ורוח של פשרה.⁷¹ ואכן הצעת חוק היסוד התקבלה בוועדה בקונצנזוס, ללא שום הסתייגות, ואף במליאה התקבל חוק היסוד בקריאה השנייה פה אחד, ובקריאה השלישית התקבל חוק היסוד ללא מתנגדים ובנמנע אחד.⁷²

לעומת זאת, התיקון לחוק יסוד: השפיטה לביטול עילת הסבירות נחקק בהליך מזוהז, חד-צדדי ולעומתי במיוחד. הצעת החוק הוגשה על ידי יו"ר הוועדה, חה"כ רוטמן, כ"הצעת חוק מטעם ועדת החוקה, חוק ומשפט", תוך הפרת הנוהג לפיו חקיקת חוק יסוד במסלול הצעת חוק מטעם ועדה (לפי סעיף 80 לתקנון הכנסת) מחייבת עמידה בעקרון הקולגיאלי (הדורש ייזום והכנה בהסכמה בין-גושית של קואליציה ואופוזיציה) ועקרון ההליך

⁶⁵ ראו לדוגמא ס' 29-30 להסכם קואליציוני לכינון ממשלה לאומית בכנסת ה-25 בין סיעת הליכוד לסיעת הציונות הדתית (28.12.2022), לעיל ה"ש 2.

⁶⁶ Bar-Siman-Tov et al., *supra* note 3 at 1067.

⁶⁷ I-CONnect, Ori Aronson: *Israel's Constitutional Breakdown – Six Months In*, [WWW.ICONNECTBLOG.COM](https://www.iconnectblog.com/israels-constitutional-breakdown-six-months-in/) (June 30, 2023), <https://www.iconnectblog.com/israels-constitutional-breakdown-six-months-in/>; Yaniv Roznai, *From the 'Hungarian Blitz' to the 'Polish Salami': The Judicial Overhaul in Israel as a Populist Project*, AVAILABLE SSRN 4807540 (2024), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4807540.

⁶⁸ לדוגמאות נוספות ראו שלושת המקרים בהם נפסלה תחולה מיידית או פרסונלית של חקיקת הכנסת ה-25, כאשר בשני מקרים המדובר בתיקונים לחוקי יסוד: בג"ץ 2412/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (3.1.2024), בעניין חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 12) (נבצרות ראש הממשלה); בג"ץ 8948/22 **שיינפלד נ' הכנסת** (18.1.2023), בעניין חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 11) ("חוק דרעי"); ובג"ץ 5119/23 **התנועה לטוהר המידות נ' הכנסת** (26.10.2023), בעניין חוק הרשויות המקומיות (בחירות) (תיקון - הזכות להיבחר), התשפ"ג-2023 ("חוק טבריה"). כן ראו ביקורת שהבענו על הליך החקיקה בנוגע לחוק עונש מוות למחבלים, התשפ"ו-2026, ס"ח 3520 (5.4.2026) בפורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "נייר עמדה מס' 71: מדוע חובה על הכנסת להימנע מקידום החקיקה בנושא עונש מוות למחבלים" 8 (20.1.2026), זמין [כאן](#).

⁶⁹ אהרונסון ואח', לעיל ה"ש 15.

⁷⁰ פרוטוקול ישיבה 177 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-10, 10 (15.2.1984).

⁷¹ ד"כ 28.2.1984, בעמ' 1737.

⁷² אהרונסון ואח', לעיל ה"ש 15.

היסודי (הדורש הליך מעמיק ויסודי).⁷³ הדיונים קוימו בבליץ מזורז והליך החקיקה כולו הושלם בתוך כחודש.⁷⁴ הדיונים נוהלו באופן כוחני וחד-צדדי, חרף מחאות האופוזיציה כי יושב הראש "מתנהג באופן דורסני", לרבות טענות על צמצום אפשרויות הדיבור של חברי כנסת והרחקות תכופות שלהם מהדיון, מניעת זכות דיבור לדוברים רלוונטיים ממשרדי הממשלה, והיעדר נכונות להתפשר,⁷⁵ שאף הביא לכך שבמבחן התוצאה, הטיעונים שעלו בדיון לא קיבלו ביטוי בנוסח החוק.⁷⁶ הצעת חוק היסוד אושרה לבסוף במליאה בקולות הקואליציה בלבד. דוגמא מובהקת נוספת היא הליך חקיקתו של חוק-יסוד: לימוד תורה,⁷⁷ והליכי החקיקה של הצעות החוק שנועדו להסדיר בחקיקה את הפטור מגיוס לתלמידי הישיבות. חוק-יסוד: לימוד תורה נחקק אף הוא בהליך חקיקה מזורז ביותר, ללא דיון מעמיק, באופן חד-צדדי לחלוטין. כפי שמציין שנער, חוק-יסוד: לימוד תורה שבר את השיא כחוק היסוד "שהתאשר מהר יותר מכל חוקי היסוד האחרים",⁷⁸ תוך שהוא מוסיף כי "הדיון על אודותיו היה מינימלי, ובניגוד להחלטת הררי, שקבעה כי חוקי יסוד יידנו בוועדת חוק חוקה ומשפט, חוק היסוד נדון בוועדת הכנסת, שהזדרזה לאשרו...".⁷⁹ זהו גם מקרה מובהק של חקיקת חוקי יסוד משיקולים פוליטיים-קואליציוניים מיידיים, המתאימים לפוליטיקה רגילה, להבדיל מחקיקה חוקתית. כפי שמציין שנער, "המוטיבציה לחקיקת חוק היסוד ידועה לכל: ניסיון לעגן, בחוק יסוד, פטור משירות בצבא לחרדים והבטחת הטבות כלכליות ללומדי תורה", תוך שהכנסת מזדרזת לחוקק את הצעת החוק זמן קצר טרם סיום כהונתה "כדי לקיים את הבטחתו של ראש הממשלה, בנימין נתניהו, לסיעות החרדיות עובר לבחירות".⁸⁰

⁷³ אהרונסון ואח', לעיל ה"ש 15. חוות דעת האמיקוס, לעיל ה"ש 61, בעמ' 54-60. כן ראו "נייר עמדה מס' 52: ביקורת על הליך החקיקה בנושא עילת אי-הסבירות", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 283. ראו גם "נייר עמדה מס' 34: האם המתווה המעודכן של חה"כ רוטמן מהווה נושא חדש המחייב חזרה לקריאה הראשונה?", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 295.

⁷⁴ הליך החקיקה נמשך בין 20.6.2023 ל-24.7.2023.

⁷⁵ ראו קרן הורוביץ ואיתי בר-סימן-טוב "תפקידו של יושב ראש ועדה בכנסת: בין הפוליטי למוסדי" **מחקרי משפט** לו(1) (עתיד להתפרסם, זמין ב- <https://ssrn.com/abstract=5524978>); ישי שנר "ח"כ לזימי על הדיון בנושא ביטול עילת הסבירות: 'רוטמן מתנהג באופן דורסני'" **Ynet** (16.7.2023); נעה שפיגל "תוך צעקות ומהומה: ועדת החוקה אישרה את ביטול עילת הסבירות לקריאה ראשונה" **הארץ** (4.7.2023); יקי אדמקר "מהומה בוועדת החוקה בהצבעה על ההסתייגויות: חברי האופוזיציה זעמו, רוטמן הוציא אותם" **וואלה** (19.7.2023); מערכת "סערה בוועדת חוק וחוקה בכנסת: 'תצאי החוצה' **Ice** (6.7.2023); עמיר קורץ, צבי זרחיה "יועמ"ש האוצר נגד ביטול עילת הסבירות: 'השר יוכל למנות כל אחד'" **כלכליסט** (11.7.2023).

⁷⁶ עניין **הסבירות**, לעיל ה"ש 11, פס' 109 לפסק הדין של הנשיאה חיות ("דיוני הוועדה התנהלו באווירה קשה ולעומתית, ובמבחן התוצאה, ההצעות השונות שהועלו במסגרת הדיונים, הן על ידי חברי הוועדה והן על ידי גורמי המקצוע שהשתתפו בהליך החקיקה, לא קיבלו ביטוי כלשהו בנוסח הצעת התיקון שהוגשה לקריאה שנייה ושלישית"); שם, פס' 103 לפסק הדין של השופט עמית ("התיקון נכנס לוועדה ויצא מהוועדה כמעט כפי שנכנס, בבחינת 'כבולעו כן פולטו'. עובדה זו, כשלעצמה, מצביעה לכאורה על כך שהוועדה לא הייתה קשובה לקולות ולדעות שנשמעו במהלך הדיונים, ואף התעלמה לחלוטין מעמדת הייעוץ המשפטי של הוועדה").

⁷⁷ ס"ח 3453 (15.7.2026).

⁷⁸ חוק היסוד עבר בקריאה טרומית ביום 10 ביוני 2026, ואושר בקריאה שנייה ושלישית ביום 13 ביולי 2026. אף שהיו מקרים בהם תיקונים לחוקי יסוד נחקקו אף מהר מכך, כוונתו של שנער היא לקצב החקיקה של חוקי יסוד חדשים.

⁷⁹ אדם שנער "מה מלמד אותנו חוק-יסוד: לימוד תורה על המפעל החוקתי הישראלי?" **ICON-S-IL Blog** (21.8.2026).

⁸⁰ שם. אך ראו עמנואל ליפשיץ "האם הצעת חוק-יסוד חייבת לידון בוועדת החוקה? – עיון ביקורתי בחוות הדעת של היועצת המשפטית לכנסת" **ICON-S-IL-Blog** (1.9.2026).

אכן, סוגיית הפטור מגיוס של תלמידי הישיבות המחישה היטב כיצד שיקולים קואליציוניים הביאו לפגיעה קשה בנורמות הליכיות ומוסדיות ראויות בממשלה ובכנסת, ודריסת הכנסת ומעמדה בפני שיקוליה הפוליטיים של הממשלה. הפגמים בהליך החלו כאשר ועדת השרים לענייני חקיקה החליטה להחיל רציפות על הצעת חוק מהכנסת הקודמת, תוך התעלמות מעמדת היועצת המשפטית לממשלה שקבעה כי קיימת מניעה משפטית לעשות זאת, תוך שהיא עומדת על מספר פגמים מהותיים (היעדר תשתית עובדתית מתאימה והתעלמות משינוי הנסיבות המהותי עקב המלחמה ואי עמידה בהנחיות בדבר החלת דין רציפות).⁸¹

לכך נוספו פגמים בהליך בכנסת. ראש הממשלה הפעיל לחץ רב על יושב ראש ועדת החוץ והבטחון, חה"כ יולי אדלשטיין, לחוקק את הצעת החוק שתסדיר את הפטור מגיוס, נוכח התחייבות קואליציונית למפלגות החרדיות,⁸² ואיומן בפירוק הממשלה אם התחייבות זו לא תמומש.⁸³ משלחצים אלו לא השיגו את מטרתם, הפעילה הממשלה את הרוב שלה בוועדת הכנסת ובוועדת החוץ וביטחון כדי להדיח את יושב ראש הוועדה (ובהמשך אף הדיחה אותו כליל מחברות בוועדה) והביאה למינויו של יושב ראש שנתפס כנוח יותר לממשלה.⁸⁴ כפי שמציינים הורוביץ ובר-סימן-טוב "צעד חריג זה של הדחת יושב ראש ועדה מכהן תוך כדי כהונת כנסת מסיבות פוליטיות, עורר מחלוקת עזה וביקורות שהדבר פוגע במעמדה ובעצמאותה של הכנסת ועלול גם לפגום בתקינות הליך החקיקה של סוגיית הפטור מגיוס".⁸⁵

משוועדת החוץ וביטחון לא הצליחה להשלים את הכנת הצעת החוק, פחות מחודש לפני תום כהונת הכנסת, הונח בחיפזון על שולחן הוועדה נוסח שונה לחלוטין (הוראת שעה בדבר הקפאת מעצר, חקירה או אכיפה כלפי מיועד לשירות ביטחון שהוא תלמיד ישיבה), תוך הפרה של הכלל בסעיף 85 לתקנון הכנסת האוסר על "נושא חדש". חרף אזהרות היועצת המשפטית לכנסת על פגמים הליכיים וקשיים חוקתיים משמעותיים, וחרף אזהרות צה"ל, הצעת חוק חדשה זו אושרה תוך כשבועיים בלבד.⁸⁶ הליך החקיקה היה כה פגום, שבאופן חריג ביותר, בתשובת בא-כוח הכנסת לבג"ץ הוסכם כי נפל בחקיקת החוק פגם היורד לשורש ההליך.⁸⁷ ואכן, ביום 3.9.2026

⁸¹ אתי בר-סימן-טוב, גיל גן-מור, הודיה זנג, נדיב מרדכי, יניב רוזנאי ומיכל רשף "עיתוי הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה – לפעמים מניעה עדיפה על תרופה" *ICON Essays: חיבורים במשפט הציבורי* 37 (2025).

⁸² אמיר אטינגר "בהסכם הקואליציוני חתמנו על חוק יסוד: לימוד תורה ופסקת התגברות, זאת נקודת המוצא שלי" *ישראל היום* (10.8.2023).

⁸³ אמיר אטינגר "משבר חוק הגיוס: נתניהו זימן את אדלשטיין לפגישה" *ישראל היום* (10.6.2025); מיכאל שמש "נתניהו שוקל להדיח את אדלשטיין; רבנים ידונו בפירוק הממשלה" *כאן* (3.6.2025).

⁸⁴ ראו בג"ץ 41953-07-26 *ישראל חופשית (ע"ר) נ' הכנסת*, פס' 6 לחוות דעתו של המשנה לנשיא סולברג (3.9.2026) (להלן: עניין מעצר העריקים). כן ראו בג"ץ 63460-07-25 *אבני נ' סיעת הליכוד בכנסת ישראל* (23.7.2025); נעה שפיגל ואהרן רבינוביץ "אדלשטיין הודח מראשות ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ביסמוט נבחר להחליפו" *הארץ* (23.7.2025); שירה פריד ומורן אזולאי, "ביסמוט מונה ליו"ר ועדת חוץ וביטחון, אדלשטיין: 'מסמר הקבורה האחרון של חוק הגיוס'" *Ynet* (4.8.2025); יובל קרני "בליכוד החליטו: אדלשטיין יודח מחברות בוועדת חוץ וביטחון" *Ynet* (22.10.2025).

⁸⁵ הורוביץ ובר-סימן-טוב, לעיל ה"ש 75. וראו גם מכתב היועצת המשפטית לכנסת לחברי ועדת הכנסת בעניין החלפת יושב ראש ועדת החוץ והביטחון מיום 3.8.2025, https://fs.knesset.gov.il/25/SecondaryLaw/25_scl_bg_7985459.pdf; צבי זרחיה "היועצת המשפטית של הכנסת מזהירה: החלפת אדלשטיין פוגעת קשות בתקינות החקיקה של חוק ההשתמטות" *כלכליסט* (3.8.2025).

⁸⁶ נחקק לבסוף כחוק שירות ביטחון (תיקון מס' 28 – הוראת שעה), התשפ"ו-2026, ס"ח 3544 (16.7.2026). ראו כתב תשובה מטעם המשיבים 1-3 (הכנסת) בעניין מעצר העריקים, לעיל ה"ש 84 (הוגש ביום 14.5.2026).

⁸⁷ המקרה היחיד הקודם בו בא-כוח הכנסת הסכים שנפל בהליך החקיקה פגם היורד לשורש ההליך היה פרשת קוונטינסקי בעניין מס דירה שלישית, אם כי שם בכל זאת הייתה עמדת בא-כוח הכנסת שאין לפסול את החוק, אלא להסתפק בהתראת

פסק בית המשפט העליון כי לא רק שהחוק שהתקבל כולל תיקונים החורגים מגדר הנושא של הצעת החוק בניגוד לתקנון הכנסת, אלא "שמדובר, למעשה, בחוק אחר לגמרי. לא ניתן לומר אפוא, בשום מובן, כי תיקון מס' 28 לחוק שירות בטחון עבר בקריאה ראשונה".⁸⁸ על כן נקבע פה אחד, בהרכב של תשעה שופטי בית המשפט העליון, כי בהליך החקיקה נפל פגם היורד לשורש ההליך כך שהחוק – בטל.⁸⁹

דוגמא מובהקת נוספת היא הליך חקיקת חוק התקשורת (שידורים).⁹⁰ ועדת השרים לענייני חקיקה החליטה לאשר את הצעת החוק, תוך התעלמות מקביעת היועצת המשפטית לממשלה שנפלו בהליך הכנת ההצעה פגמים מהותיים עד כדי מניעה משפטית לאשרה, וחרף ביקורות נוספות של רשות האסדרה, שעל פי חוק קיימת חובת היועצות עמה.⁹¹ כתוצאה מכך, באופן חסר תקדים, הצעת החוק פורסמה ברשומות בצירוף כוכבית, שלפיה ההצעה לא קיבלה אישור מטעם היועצת המשפטית לממשלה.⁹² משהגיעה ההצעה לדיון בכנסת, נוספו פגמים אחרים בהליך.

כך, הממשלה לחצה להקים ועדה מיוחדת שתדון בהצעת החוק, על מנת לעקוף את הוועדה המוסמכת לדון בה, ועדת הכלכלה, שיושב הראש שלה, חה"כ ביטן גילה יחס ביקורתי כלפי ההצעה.⁹³ ועדת הכנסת החליטה, ברוב קואליציוני, להעביר את הדיון מוועדת הכלכלה לוועדה מיוחדת בראשות חה"כ דיסטל אטבריאן, חרף התנגדות יו"ר ועדת הכלכלה ואזהרתו מפני פגיעת הממשלה בסמכויות הכנסת ובמעמדה, ותוך התעלמות מקביעת היועצת המשפטית לכנסת כי ועדת הכלכלה היא הוועדה היחידה המוסמכת לדון בהצעת החוק, כי התנאים להעברת הצעת חוק לוועדה אחרת אינם מתקיימים, וכי המהלך יפגע בעבודת החקיקה וביכולת הפיקוח של הכנסת ותהווה פגם מהותי בהליך החקיקה.⁹⁴

בטלות. ראו איתי בר-סימן-טוב "בג"ץ קוונטינסקי נ' הכנסת בעניין מס דירה שלישית: החלטה מתבקשת או 'סטיה רבתי' בלתי מוצדקת מההלכה הפסוקה?" **מחקרי משפט** לב 877, 887 (2019). לעומת זאת, במקרה הנוכחי, הייתה תמימות דעים בין כל הצדדים בעת הדיון בבג"ץ, לרבות באי-כוח הממשלה והכנסת, כי אין מנוס מפסילת החוק. אביעד גליקמן ויואלי ברים **"בג"ץ בצו ביניים לחוק הקפאת מעצר עריקים: פסק דין – בהקדם"** **חדשות** 13 (28.7.2026). וראו בהקשר זה עניין **מעצר העריקים**, לעיל ה"ש 84, חוות דעתה של השופטת כנפי-שטייניץ.

⁸⁸ שם, פס' 54 לפסק דינו של המשנה לנשיא סולברג.

⁸⁹ שם.

⁹⁰ חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2026, ס"ח 3572 (28.7.2026). ראו בג"ץ 47996-10-25 **הצלחה - לקידום חברה הוגנת (ע"ר) נ' ממשלת ישראל ה-37** (תלוי ועומד) (להלן: עניין **חוק התקשורת (תלוי ועומד)**).

⁹¹ חוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021, ס' 21. כן ראו בר-סימן-טוב ואח' "עיתוי הביקורת השיפוטית על הליך החקיקה" לעיל ה"ש 81. וראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 2.3000: "רציפות פעולות החקיקה עם כינון ממשלה חדשה" (מרץ 2013).

⁹² הצעת חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2025, ה"ח הממשלה 1898, 42 (21.10.2025). ההערה מפנה להנחיית היועצת המשפטית לממשלה 2.3005: "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות".

⁹³ עתירה בעניין זה הוגשה בבג"ץ 19886-12-25 **מועצת העיתונות והתקשורת בישראל נ' ישראל**, במסגרתה סירב השופט אלכס שטיין ליתן סעד ארעי "בעת הזאת, בהתחשב, בין היתר, בעיקרון אי-ההתערבות בהליכי חקיקה" (החלטה מיום 18.3.2026). כן ראו החלטה מיום 19.4.2026. העתירה אוחדה עם עניין **חוק התקשורת (תלוי ועומד)**, לעיל ה"ש 90.

⁹⁴ נבו טרבלסי **"ועדת הכנסת הצביעה: תוקם ועדה 'עוקפת ביטן' לעניין חוק השידורים של קרעי"** **גלובס** (1.12.2025); הגר קמינר **"פגמים מהותיים בהליך חקיקת חוק התקשורת" תכלית – המכון למדיניות ישראלית** (23.12.2025); עינת עובדיה **"דיון בוועדת חוק התקשורת: הליך החקיקה עקום ובלתי תקין"** **מכון זולת לשוויון וזכויות אדם** (25.12.2025).

דיוני הוועדה המיוחדת התנהלו בצורה מזוהזת, ללא דיון בסוגיות מרכזיות, ובלא תשתית מקצועית מספקת.⁹⁵ הדיונים התנהלו גם בצורה כוחנית וחד-צדדית, תוך השתקת קולות מתנגדים, מתקפות חסרות תקדים כנגד גורמי המקצוע והייעוץ המשפטי לממשלה ולכנסת, ומתן משקל רב לשר התקשורת בניהול הדיונים.⁹⁶ התנהלות זו נעשתה תוך התעלמות מעמדות והתראות הייעוץ המשפטי לוועדה והיועצת המשפטית לכנסת, וחרף ביקורות נוקבות מחברי הוועדה מהאופוזיציה ומגורמי החברה האזרחית, בדבר פגמים קשים בהליך ופגיעה במעמדה של הכנסת.⁹⁷ אכן, כפי שטענה נבות "יש כל כך הרבה פגמים במקרה הזה - שספק אם יש משהו שלא ברור לו שהחוק... כנראה יבוטל",⁹⁸ וכפי שסיכמה קמינר "אפילו בתקופה שבה נורמות רבות בהתנהלות הכנסת מצויות תחת לחץ, הליך החקיקה המתואר כאן מהווה דוגמה חריגה במיוחד".⁹⁹ כאמור, לאחר שאושר החוק על ידי הכנסת, ידונו שאלות הפגמים בחקיקה על ידי בית המשפט העליון.¹⁰⁰

לסיכום, ניתוח הדוגמאות הללו מעלה כמה מוטיבים חוזרים: הליכי חקיקה מזוהזים, חד-צדדיים, דורסניים ופרסונליים; הפרה של נורמות הליכיות ומוסדיות ארוכות שנים, לרבות בדבר ההליך הראוי לחקיקת חוקי יסוד; התעלמות מהעמדות והאזהרות של הייעוץ המשפטי לממשלה והייעוץ המשפטי לכנסת ופגיעה במעמדם; ופגיעה במעמד ובתפקוד ועדות הכנסת וביכולתן להוות משקל נגד לממשלה.¹⁰¹

3.2. פגיעה נוספת בכנסת

לכל האמור נלווית פגיעה נוספת בכנסת כגוף ממלכתי אשר רווחה למרבה הצער לאורך כהונת הכנסת ה-25. בהקשר זה ניתן למנות כמה הקשרים, כאשר סאגת מינוי מבקר המדינה בולטת כמאפיינת. ביום 3.6.2026 קיימה הכנסת בחירות לתפקיד מבקר המדינה, שבהן התמודד עו"ד מיכאל ראבילו מול שופט בית המשפט העליון בדימוס יוסף אלרון. עוד בטרם נערכו הבחירות לתפקיד, עוררה מועמדותו של עו"ד מיכאל ראבילו ביקורת ציבורית עזה, בשל קרבתו לראש הממשלה בנימין נתניהו. ראבילו שימש כיועץ המשפטי למפלגת הליכוד והיה חלק מצוותי המו"מ הקואליציוני שלה. הוא יצג את נתניהו בשורה של עתירות חוקתיות שלראש הממשלה עניין אישי בהן, ואף ייצג את משפחת נתניהו בהליכים פרטיים. קשרים אלה עוררו חשש ליכולתו של

⁹⁵ סוזי נבות "המרוץ החפז לחקיקה פגומה" המכון הישראלי לדמוקרטיה (1.6.2026).

⁹⁶ וזאת, בשליחות ראש הממשלה נתניהו. כפי שאמר שר התקשורת קרעי עם השלמת החקיקה: "אדוני ראש הממשלה, אני רוצה ... [להודיע לך, אדוני, שהמשימה שהטלת עליי לפני כארבע שנים, להעביר רפורמת ימין בתקשורת... המשימה הזו היום מושלמת בהצלחה, בעזרת השם. תודה רבה, ראש הממשלה". דברי הכנסת הישיבה הארבע-מאות-ושבע-עשרה של הכנסת העשרים-וחמש, יום שני, כ"ח בתמוז התשפ"ו (13 ביולי 2026), 1498-1497.

⁹⁷ ראו למשל, קמינר, לעיל ה"ש 94; עובדיה, לעיל ה"ש 94; נבות, לעיל ה"ש 95.

⁹⁸ שם.

⁹⁹ קמינר, לעיל ה"ש 94.

¹⁰⁰ עניין חוק התקשורת (תלוי ועומד), לעיל ה"ש 90.

¹⁰¹ ישנן דוגמאות נוספות להתנהלות חקיקתית השוברת נורמות ומוסכמות – לא עמדנו כאן על כולן. ראו, בין השאר, השיתוק החקיקתי אליו הביאה ועדת החוקה כאשר החליטה שלא לאמץ את הצעתה של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-26 להוסיף לחוק הבחירות הסדר בנוגע להצבת קלפיות בבתי אבות - בג"ץ 50009-07-26 לוי נ' ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, פס' 3 לפסק הדין (24.8.2026); קידום הצעות חוק ממשלתיות על דרך של הצעות חוק פרטיות כדי לעקוף את הייעוץ המשפטי לממשלה (ראו למשל בעניין מנגנון החקירה ל-7/10, בלוי-שנור ויהושע, לעיל ה"ש 43).

ראבילו להיות אובייקטיבי ובלתי תלוי.¹⁰² בגמר ההצבעה הראשונה, העלתה ספירת הקולות כי בעד השופט אלרון הצביעו 60 חברי הכנסת, בעוד ש-57 הצביעו לטובת עו"ד ראבילו. מאחר שאף אחד מן המועמדים לא קיבל את קולותיהם של רוב חברי הכנסת,¹⁰³ הודיע יו"ר הכנסת על קיומה של הצבעה נוספת.

במהלך ההצבעה השנייה טענו חברי כנסת מסיעות האופוזיציה כי הופנתה כלפי חברי כנסת מהקואליציה דרישה לצלם את הצבעתם ופנו אל היועצת המשפטית לכנסת בבקשה לבטל את ההצבעה שהחלה ולקיימה מחדש. היועצת סברה כי אין מקום לבטל את ההצבעה, אך ביקשה להורות כי לא תתאפשר הכנסת טלפונים לקלפי, וכי יובהר שאין לדרוש מחברי כנסת לצלם את הצבעתם. נוכח מהומה שהתפתחה במליאה, ההצבעה הופסקה וכונסה התייעצות בלשכת יו"ר הכנסת. עמדת הייעוץ המשפטי לכנסת שהוצגה במהלך התייעצות הייתה כי למרות שאין איסור רשמי על כניסה לקלפי עם טלפונים, בנסיבות שנוצרו ראוי להנחות את חברי הכנסת להיכנס למרחב ההצבעה ללא טלפונים. עמדה זו לא התקבלה. הוסכם שההצבעה השנייה תבוטל ותתקיים מחדש; לא יאסר על חברי הכנסת להיכנס לקלפי עם טלפונים; ויובהר על-ידי יו"ר הכנסת שכל דרישה מחבר כנסת לצלם את הצבעתו, אינה חוקית. משכונסה מחדש ישיבת המליאה, אמר יו"ר הכנסת, בין השאר, את הדברים הבאים: "ככל שהייתה הנחיה מטעם מישור לצלם את עצמו, ההנחיה לא תקפה ואינה חוקית. אין להנחות הנחיה כזו. אבל כמובן, זכותו של כל אחד, כי החשאיות היא של הבחור, זכותו אם הוא רוצה לבחור ולהחליט לצלם את עצמו. אבל אין תוקף להנחיה הזו".¹⁰⁴ כנגד ההצבעה השנייה הוגשו עתירות שבהן נטען כי לפחות שבעה חברי כנסת תיעדו את בחירתם בעו"ד ראבילו במהלך ההצבעה השנייה, ובכך הפרו את עקרון חשאיות ההצבעה.¹⁰⁵ בתום ההצבעה, עו"ד ראבילו קיבל 61 קולות, לעומת 57 קולות שקיבל השופט אלרון.

בית המשפט העליון קבע בבג"ץ **רסלר** כי תיעוד ההצבעה באמצעות סרטון וידאו, עולה כדי פגם מהותי בחשאיות ההצבעה, באופן העשוי, ככלל, להביא לפסילת הבחירות, ככל שישנה אפשרות (או "אפשרות ממשית") כי הפגם עשוי היה להשפיע על תוצאות הבחירות.¹⁰⁶ על כן, לאור התיעוד אודות הצבעת חברי הכנסת, התחייבה המסקנה שיש לבטל את ההצבעה השנייה, וזאת בשל הפגיעה ביכולתם של חברי הכנסת להצביע לפי צו מצפונם. לאחר פסק הדין הודיע ח"כ אוחנה כי "הכנסת כבר אמרה את דברה".¹⁰⁷ עד כה טרם נערכו בחירות חוזרות לתפקיד מבקר המדינה והמשרה עומדת ואינה מאוישת, עם כל הפגיעה הכרוכה בכך, בין השאר בחושפי שחיתויות.¹⁰⁸

¹⁰² ראו מורן קנדלשטיין-היינה "הבחירות למבקר המדינה: דרושים תנאים חדשים" המכון הישראלי לדמוקרטיה (23.6.2026); מיכל טמיר "סימפוזיון בנושא הבחירות למבקר המדינה – הקדמה" ICON-S-IL-Blog (23.8.2026).

¹⁰³ כנדרש בס' 1(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.

¹⁰⁴ כמובא בעניין **רסלר**, לעיל ה"ש 41, פס' 3 לפסק הדין של המשנה לנשיא סולברג.

¹⁰⁵ הקבוע בס' 7(א) לחוק-יסוד: מבקר והמדינה ובס' 1(א) לחוק מבקר המדינה.

¹⁰⁶ עניין **רסלר**, לעיל ה"ש 41, פס' 40 לפסק הדין של המשנה לנשיא סולברג.

¹⁰⁷ מורן אזולאי "אוחנה על פסיקת בג"ץ: 'הכנסת כבר אמרה את דברה', מילביצקי: 'פרומו לבחירות'" Ynet (2.7.2026).

¹⁰⁸ צבי זרחיה "יועמ"שית הכנסת צפויה להודיע לבג"ץ: יש לקיים כעת הצבעה חוזרת לתפקיד המבקר" כלכליסט (16.9.2026) ("מאז פרישתו של המבקר מתניהו אנגלמן בתחילת יולי, התקבלו בנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה 23 תלונות מעובדים שביקשו הגנה כחושפי שחיתויות". התלונות נדחו על הסף בהיעדר מבקר מדינה ונציב תלונות ציבור).

בשלב זה תלויה ועומדת עתירה שהוגשה בעניין זה לחיוב הכנסת לקיים את הצו המוחלט ולערוך בחירות למבקר המדינה, כאשר בשלב זה ח"כ אוחנה מבקש לשקול ייצוג עצמאי.¹⁰⁹

בעיקרו של דבר פרשה זו מלמדת על נכונותה הברורה של הקואליציה לפגוע במעמד הממלכתי של הכנסת. ההצבעה למשרת מבקר המדינה צריכה להיעשות בחשאי **בדיוק** כדי למנוע את קיומה של זיקה פוליטית בין המתמנה לממנה. זוהי דוגמא בולטת למצב בו הכנסת צריכה לפעול כגוף המנותק מן הממשלה ומסדר יומה. כאשר יו"ר הכנסת אינו עומד על המשמר כדי להבטיח זאת, הריהו פוגע באופי ממלכתי זה. כאשר יו"ר הכנסת אינו נכון לקיים הצבעה חוזרת כמצוות בית המשפט העליון, הריהו פוגע בחובת הכיבוד של שלטון החוק המוטלת על הכנסת בראש וראשונה. כפי שהבהיר בית המשפט העליון, התערבותו בהצבעה לא נעשתה מתוך כירסום מעמדה העצמאי של הכנסת, נהפוך הוא: בדיוק כדי להבטיח מעמד זה.¹¹⁰

פרשה זו מצביעה גם על הפגיעה הנמשכת בייצוג המשפטי לכנסת, המתבטאת כפי שראינו גם בהליכי חקיקה כגון חוק התקשורת, חוק העריקים, וחוק-יסוד: לימוד תורה.¹¹¹ היא אף זולגת אל מחוץ לתחומי הכנסת, כמו למשל בשיג ושיח החרף בין היועצת המשפטית לכנסת למשרד האוצר בנושא העברות תקציביות ללא אישור מוקדם של ועדת הכספים תוך הסתמכות על אישורה בדיעבד, וזאת תוך הפרת חוק יסודות התקציב,¹¹² ובנושאים אחרים.¹¹³

במבט רחב יותר על פעילות הכנסת מודגשת המגמה לשחיקת מעמדה של הכנסת כגוף עצמאי המפקח על הממשלה, כאשר השימוש בכלי הפיקוח המסורתיים ירד או שנוטר ללא מענה מצידה של הממשלה ובקושי מבני בקיום הליכי פיקוח וחקיקה בלתי תלויים בממשלה.¹¹⁴

ולבסוף, אין להמעיט בחומרת הפגיעה הסימבולית במעמד הממלכתי של הכנסת, אשר באה לידי ביטוי גם בכך שלאירועים חשובים בכנסת לא הוזמנו נשיא בית המשפט העליון והיועצת המשפטית לממשלה, או שבעת נוכחותם הוצגו תוך פגיעה במעמדם.¹¹⁵

¹⁰⁹ ראו לעיל, ה"ש 41. ראו ס' 17(ב)(4) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, וכן לעיל ה"ש 87, וכן ראו ס' 11 לחוק היועץ המשפטי לממשלה (חוות דעת, ייצוג ופיקוח), התשפ"ו-2026 (שתחילתו ביום 1.1.2027).

¹¹⁰ עניין **רסלר**, לעיל ה"ש 41, פס' 60 לפסק הדין של המשנה לנשיא סולברג.

¹¹¹ ראו גם פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "**גילוי דעת: חברי הפורום קוראים לגינני השתלחות חברי הכנסת בנושאי תפקיד במנגנון הכנסת ובעובדות ועובדי מדינה**" (16.12.2025).

¹¹² ראו לדוגמא בג"ץ 83080-12-25 **לפיד נ' יו"ר ועדת הכספים** (החלטה מיום 19.4.2026: "המשיב 3 [משרד האוצר] יעדכן עד ליום 23.4.2026 מדוע טרם השיב לפניו של היועצת המשפטית לכנסת בעניין הפרקטיקה הנטענת של העברת כספים טרם קבלת אישור ועדת הכספים"); חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ס' 11(א). מורן אזולאי "**המתקפה החרפה של יועמ"שית הכנסת**" Ynet (12.1.2026).

¹¹³ מירב ארלוזורוב "**בריונות והסתה נגד עובדי ציבור: המאבק בין הייעוץ המשפטי של הכנסת לבין האוצר עולה מדרגה**" **דהמרקר** (9.7.2026).

¹¹⁴ אביטל פרידמן ואח' "**הכנסת ה-25 במספרים**" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (26.8.2026).

¹¹⁵ ראו יובל קרני וטובה צימוקי "**קריעה ראשונה**" Ynet (21.10.2025); טובה צימוקי ואמיר אטינגר "**נשיא העליון והיועמ"שית לא הוזמנו לנאום טראמפ בכנסת**" Ynet (13.10.2025).

3.3. ביקורת שיפוטית על חקיקת הכנסת ה-25

פרספקטיבה נוספת על מעמד הכנסת ניתן לקבל מהתבוננות על הביקורת השיפוטית החוקתית בנוגע לחקיקת הכנסת. ניתוח מסכם של הביקורת השיפוטית על חקיקת הכנסת ה-25 מלמד כי נכון למועד כתיבת סקירה זו **בוטלו על ידי בית המשפט העליון שלושה תיקוני חוקים** – ביטול עילת הסבירות,¹¹⁶ הקניית סמכות לשר לביטחון לאומי להתוות מדיניות בתחום החקירות,¹¹⁷ ובנוגע למעצר עריקים (בשל פגמים הליכיים);¹¹⁸ **ובשלושה מקרים נוספים נקבעו הוראות בטלות חלקית** לצמצום האופי הפרסונלי של החקיקה – על דרך הוראה על תחולה נדחית בעניין נבצרות ראש הממשלה¹¹⁹ ובעניין "חוק טבריה",¹²⁰ ועל דרך אי-החלה פרטנית בעניין "חוק דרעי".¹²¹

ב-16 מקרים אחרים תלויים ועומדים כיום הליכים בנוגע לחקיקת הכנסת ה-25 שיש עמה פגיעות דמוקרטיות.¹²² מקרים אלה כוללים **שינויים משטריים באופן מובהק** – הרכב הוועדה לבחירת שופטים¹²³ ומנגנון מינוי נציב תלונות הציבור על השופטים,¹²⁴ מעמד היועץ המשפטי לממשלה¹²⁵ והמחלקה לחקירת שוטרים;¹²⁶ **שינויים מוסדיים משמעותיים** כגון מנגנון גביית דמי חבר ללשכת עורכי הדין,¹²⁷ חוק הבוררות לבתי הדין הדתיים¹²⁸

¹¹⁶ חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3); עניין הסבירות, לעיל, ה"ש 11.

¹¹⁷ פקודת המשטרה (תיקון מס' 37), התשפ"ג-2022; בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (2.1.2025).

¹¹⁸ חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 28 – הוראת שעה), התשפ"ו-2026; עניין מעצר העריקים, לעיל ה"ש 84.

¹¹⁹ חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 12); בג"ץ 2412/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל, לעיל ה"ש 68.

¹²⁰ חוק הרשויות המקומיות (בחירות) (תיקון מס' 53), התשפ"ג-2023; עניין התנועה לטוהר המידות, לעיל ה"ש 68.

¹²¹ חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 11), המתקן את ס' 6(א)(1) לחוק-יסוד: הממשלה; עניין שיינפלד, לעיל ה"ש 68. הכללת עניין זה ברשימה עשוי להיות שנוי במחלוקת, שכן הטענה החוקתית המהותית לא נבחנה על ידי רוב השופטים.

¹²² להכנת רשימת החוקים הנסקרת כאן נעזרנו גם ב-Shomer, Yael and Lavi, Liron. (2025). 'Anti-Democratic Bills - Monitor at: Available [Data set] Israel'. https://osf.io/9ewst/?view_only=479cc15ff81b40b799537c881ac0c391, DOI: 10.17605/OSF.IO/9EWST, וכן המכון הישראלי לדמוקרטיה "דמוניטור" – מאגר נתונים, זמין ב-<https://www.demonitor.org.il>.

¹²³ חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 4), וכן חוק בתי המשפט [נוסח משולב] (תיקון מס' 105), התשפ"ה-2025; בג"ץ 70604-03-25 התנועה למען איכות השלטון, לעיל ה"ש 28.

¹²⁴ חוק נציב תלונות הציבור על שופטים (תיקון מס' 6), התשפ"ה-2025; בג"ץ 15779-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל (תלוי ועומד), לעיל ה"ש 33.

¹²⁵ חוק היועץ המשפטי לממשלה (חוות דעת, ייצוג ופיקוח), התשפ"ו-2026; בג"ץ 46740-07-26 האקדמיה למען ישראל דמוקרטית נ' הכנסת (תלוי ועומד).

¹²⁶ פקודת המשטרה (תיקון מס' 45), התשפ"ו-2026; בג"ץ 35011-06-26 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל (תלוי ועומד) (צו ביניים הוצא ביום 3.9.2026).

¹²⁷ חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 45), התשפ"ה-2025; בג"ץ 75050-01-25 לשכת עורכי הדין - הוועד המרכזי נ' הכנסת (תלוי ועומד).

¹²⁸ חוק שיפוט בתי דין דתיים (בוררות), התשפ"ו-2026; בג"ץ 7280-04-26 משמר הדמוקרטיה הישראלית (ע"ר) נ' כנסת ישראל (תלוי ועומד).

ועונש מוות למחבלים;¹²⁹ **שינויים הנוגעים לשוויון ולאורחות החיים** – חוק-יסוד: לימוד תורה,¹³⁰ חוק בנוגע לייצוג נשים בהרכב האסיפה הבוחרת את הרבנים הראשיים,¹³¹ הרחבת האפשרות להפרדה מגדרית באקדמיה¹³² והרחבת ועדות קבלה לישובים;¹³³ **חקיקה המרחיבה את הסמכויות לפסול מגישה לישראל או למוסדותיה על רקע של טענות לתמיכה בטרור** – חוק הכניסה לישראל,¹³⁴ איסור העסקת עובדי הוראה עקב הזדהות עם מעשה או ארגון טרור¹³⁵ או עקב תואר ממוסד ברשות הפלסטינית;¹³⁶ וכן בנוגע לחקיקה המרחיבה את סמכות המשטרה לפגוע בפרטיות באמצעות מצלמות.¹³⁷

ניכר אם כן, כי פועלה של הכנסת ה-25 כמחוקקת עוד צפוי להיבחן בהליכים רבים, אשר תוצאותיהם אינן ידועות בעת הזו.

הטבלה הבאה מסכמת את ההליכים הללו.

¹²⁹ חוק עונש מוות למחבלים, התשפ"ו-2026; בג"ץ 76304-03-26 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל (ע"ר) נ' הכנסת (תלוי ועומד).

¹³⁰ חוק-יסוד: לימוד תורה; בג"ץ 39437-07-26 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (תלוי ועומד).

¹³¹ חוק הרבנות הראשית לישראל (תיקון מס' 8), התשפ"ה-2024; בג"ץ 52407-12-24 שרבט נ' הכנסת (החלטה מיום 16.9.2026).

¹³² חוק זכויות הסטודנט (תיקון מס' 12), התשפ"ו-2026; בג"ץ 47359-07-26 תירוש נ' הכנסת (תלוי ועומד).

¹³³ חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (תיקון מס' 12), התשפ"ג-2023; בג"ץ 7148-23 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט בישראל נ' הכנסת (תלוי ועומד).

¹³⁴ חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 41), התשפ"ה-2025; בג"ץ 13418-05-25 בשער - קהילה אקדמית למען החברה בישראל (ע"ר) נ' הכנסת (תלוי ועומד).

¹³⁵ חוק איסור העסקת עובדי הוראה ושליטת תקציב ממוסדות חינוך עקב הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2024; בג"ץ 52884-11-24 אבני נ' כנסת ישראל (תלוי ועומד).

¹³⁶ חוק מניעת העסקת עובד הוראה שיש לו תואר אקדמי ממוסד ברשות הפלסטינית (תיקוני חקיקה), התשפ"ו-2026; בג"ץ 79746-02-26 ועדת המעקב לענייני החינוך הערבי נ' הכנסת (תלוי ועומד).

¹³⁷ פקודת המשטרה (תיקון מס' 40), התשפ"ד-2024; בג"ץ 5406-03-25 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת (תלוי ועומד).

ביקורת שיפוטית על חקיקת הכנסת ה-25

● בוטל 3 ● בוטל חלקית 3 ● תלוי ועומד 16

16 תלוי ועומד בה"ך משפטי פעיל		3 בוטל	
01 חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 4) וחוק בתי המשפט (תיקון מס' 105) (הוראות לעניין הוועדה לבחירת שופטים), התשפ"ג-2023 (הוועדה לבחירת שופטים)	09 חוק-יסוד: לימוד תורה	01 חוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3) (ביטול עלילת הסבירות)	
02 חוק היעוץ המשפטי לממשלה (חוות דעת, ייצוג ופיקוח), התשפ"ו-2026	10 חוק זכויות הסטודנט (תיקון מס' 12), התשפ"ו-2026 (הפרדה באקדמיה)	02 חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 28 - הוראת שעה), התשפ"ו-2026 (מסגרת עריקים)	
03 חוק נציבות תלונות הציבור על שופטים (תיקון מס' 6), התשפ"ה-2025 (מינוי הנציב)	11 חוק הרבנות הראשית לישראל (תיקון מס' 8), התשפ"ה-2024 (ייצוג לנשים באסיפה הבורחית)	03 פקודת המשטרה (תיקון מס' 37), התשפ"ג-2022 (הכפפת המשטרה והתערבות השר בחקירות ובמדיניות)	
04 פקודת המשטרה (מס' 45), התשפ"ו-2026 (חקירות שוטרים)	12 חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (תיקון מס' 12), התשפ"ג-2023 (הרחבת ועדות קבלה)	3 בוטל חלקית תחולה נרחבת / מוגבלת	
05 חוק התקשורת (שידורים), התשפ"ו-2026	13 חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 41), התשפ"ה-2025	01 חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 12) (בבצורת ראש הממשלה)	
06 חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 45), התשפ"ה-2025 (דמי חבר ללשכה)	14 חוק איסור העסקת עובדי הוראה ושליטת תקציב ממוסדות חינוך עקב הדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ה-2024	02 חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 11) (חוק דרעי)	
07 חוק שיפוט בתי דין דתיים (בוררות), התשפ"ו-2026	15 חוק מניעת העסקת עובד הוראה שיש לו תואר אקדמי ממוסד ברשות הפלסטינית (תיקוני חקיקה), התשפ"ו-2026 (מערכות צילום מיוחדות)	03 חוק הרשויות המקומיות (בחירות) (תיקון מס' 53), התשפ"ג-2023 (חוק טבריה)	
08 חוק עונש מוות למתבליים, התשפ"ו-2026	16 פקודת המשטרה (תיקון מס' 40), התשפ"ד-2024		

מקור: ד"ר רותם לוי-שגור.

סדר המיטות בכל קטגוריה משקף דירוג מינימי, לא בהכרח כרונולוגי.

4. הרשות המבצעת

בפרק זה נעמוד בקצרה – יחסית בוודאי להיקף הסקירה הנדרשת – על מאפיינים עיקריים שאנו מזהים של "הפיכה השקטה" המתבטאים באופן פעולת הממשלה ולא עמדתו עליהם עד כה. נוכל לסווג קטיגוריות עיקריות של פעולות אלה כך:

- הגבלת הביקורת המוסדית על הממשלה;
- הגבלת העצמאות המוסדית של נושאי משרה וקפאון תפקודי;
- הגבלת הביקורת הציבורית על הממשלה באמצעות מנגנונים בלתי ממשלתיים (תקשורת, זכויות פוליטיות).

נדגיש שוב, כי סקירתנו להלן אינה ממצה, כאשר אנו מבקשים להתמקד בעיקר בהיבטים מוסדיים ומבניים עיקריים, ואיננו עוסקים כאן בביקורת על יעילות הממשלה, איכות פעולתה, עמידתה ביעדיה ובכלל זה הבטחת בטחון ישראל ותושביה.

ביקורת מוסדית היא פעולת בקרה, פיקוח, חיווי דעה והנחיה המתבצעת על ידי גורמים המתמנים על ידי הממשלה או הכפופים לה מבחינה ארגונית, אך אמורים ליהנות מעצמאות מוסדית לשם מימוש תפקידם.

בתקופת ממשלת ישראל ה-37 ניכרה שחיקה משמעותית בנכונות הממשלה לשאת את קיומה של ביקורת מוסדית כזו. בראש וראשונה בהקשר זה יש להזכיר את סירובה של הממשלה להקים ועדת חקירה לפי חוק ועדות חקירה לשם בדיקת הכשלים המערכתיים שעמדו ברקע אסון ה-7 באוקטובר. הממשלה עשתה כל שביכולתה כדי להבטיח כי ועדה כזו לא תקום כלל, ובפרט לפני התפזרות הכנסת. בכך, מנעה הממשלה מעצמה ביקורת מוסדית חיונית על תפקודה ועל תפקוד יתר גופי הביטחון, המדיניות והביצוע בכל הנוגע לטבח השבעה באוקטובר – לפני, אחרי ובמהלכו.¹³⁸ לכך יש להוסיף את סאגת מינוי מבקר המדינה שעודה נמשכת, כאשר כאמור מזה חודשים כבר שאין לישראל מבקר מדינה.¹³⁹ חשוב להזכיר גם את העובדה כי גם כאשר קיימת ביקורת על עבודת הממשלה וגופיה, ביקורת זו אינה זוכה לכל הפנמה, חשבון נפש או אף התייחסות מצד הממשלה.¹⁴⁰ נוסף על כך, לצד הקשיים המבניים הקיימים בקיום הליכי פיקוח וחקיקה בלתי תלויים בממשלה, וכפי שהדגמנו לעיל בחלק הניתוח על פגמים בהליכי החקיקה, "בכנסת זו בלטה התופעה הבעייתית של ועדות שהיו"ר שלהן והשר שעל משרדו נדרשת הוועדה לפקח היו מאותה הסיעה. כך היה בשש מהוועדות הקבועות. מצב זה בעייתי שכן הוא עלול להחליש את עצמאות הוועדה ואת הביקורת על הממשלה".¹⁴¹ כמובן שהשחיקה המתמשכת במעמד המחייב של בית המשפט העליון בעיני הממשלה או חלקים הימנה,¹⁴² מצטרפת למגמה ניכרת זו של הגבלת המחויבות העצמית של הממשלה לביקורת עליה.

אך יותר מכל מתבטא הפיחות בנכונות הממשלה להיות נתונה לביקורת מוסדית **ביחסה למוסד הייעוץ המשפטי לממשלה**. המעמד המחייב של חוות דעת של הייעוץ המשפטי לממשלה משמעותו היא כפיפות הממשלה לשלטון החוק, בהיות היועץ המשפטי לממשלה "דובר החוק" עבור השלטון, כאשר הוא מקיים את התנאים הבסיסיים של עצמאות, מקצועיות וסמכות.¹⁴³ אי-הכרה מוסדית ביועצת המשפטית לממשלה משמעה

¹³⁸ בהתאם לסמכותה לפי ס' 1 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1969. ראו בג"ץ 4889/24 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל** (תלוי ועומד). לרקע בעניין התנהלות הממשלה ראו רוגית לוי-שנור ואור דניאל "דברי פתיחה לסימפוזיון בנושא אופן התיחקור והחקירה של אירועי ה-7.10" **ICON-S-IL Blog** (26.1.2026); לוי-שנור ויהושע, לעיל ה"ש 43.

¹³⁹ ראו לעיל, ה"ש 108 וטקסט נלווה.

¹⁴⁰ כך למשל על אף שחלפו כמעט שנתיים מאז פרסום דו"ח ועדת האסון בהר מירון טרם התקיימה ישיבת ממשלה לדון ביישום המלצותיה. ראו לוי-שנור ודניאל, לעיל ה"ש 138.

¹⁴¹ פרידמן ואח', לעיל ה"ש 114, עמ' 1.

¹⁴² לדוגמאות ראו לעיל, ה"ש 41, 108-109 וטקסט נלווה.

¹⁴³ ראו פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "נייר עמדה מס' 59.1: שלטון החוק ברשות המבצעת ותפקידו של הייעוץ המשפטי" (18.9.2024), זמין [כאן](#).

אי-הכרה בעקרון שלטון החוק,¹⁴⁴ ובוודאי שלא בקיומה של מחויבות עצמית של הממשלה לציות לחוק ולביקורת מוסדית עליה.¹⁴⁵

יחסה של הממשלה ליועצת המשפטית לממשלה מתבטא, בין השאר (וזו בהחלט אינה רשימה ממצה), במהלך הפיטורין הבלתי חוקי שיזמה וקידמה, מהלך אשר נפסל על ידי בית המשפט העליון.¹⁴⁶ מהלך זה קודם על ידי הממשלה, בסופו של דבר, כדי לסכל את קיומה של ביקורת מוסדית מצידה.¹⁴⁷ לפני מהלך זה, וכל שכן לאחר פסילת הפיטורין התנהלות הממשלה ביחס ליועצת המשפטית לממשלה ולצוותה היא פוגענית, מזלזלת, מקטינה ומבטלת באופן מתמשך ורציף.¹⁴⁸ זאת, יש לזכור, על אף האמור בפסק הדין של בית המשפט העליון לפיו "כל פעולה חד-צדדית שיש בה כדי לשנות ממעמדה, מסמכויותיה או מדרכי עבודתה של היועצת בזיקה להחלטת הפיטורים, אינה עולה בקנה אחד עם פסק דין זה, על כל המשתמע מכך"¹⁴⁹.

בית המשפט העליון נאלץ לשוב ולהזכיר לממשלה כי היועצת המשפטית לממשלה היא הפרשנית המוסמכת של הדין כלפי הרשות המבצעת, וכי כל עוד לא פסק בית המשפט אחרת פירושה את הדין משקף את המצב המשפטי הקיים והמצוי. שתי דוגמאות לכך. במקרה אחד נדרש בית המשפט להורות על בטלות החלטת ממשלה 1724 ("[במסגרתה שאפה הממשלה לקבוע, בעצמה, את גבולות הייצוג הנפרד שלה ולסטות מייפוי הכוח שניתן על ידי היועצת המשפטית לממשלה. להחלטה כאמור אין כל בסיס חוקי, היא סותרת את פסיקת בית משפט זה ומשכך היא אינה יכולה לעמוד"].¹⁵⁰ במקרה אחר, עמד בית המשפט על כי השר אינו יכול להעביר נושא משרה מתפקידו

¹⁴⁴ ודווקא משום כך חיונית היא בחינת הצורך בהפקת הלקחים מהביקורת הנוקבת שנשמעה על היועצת המשפטית לממשלה לאחרונה על ידי חלק משופטי בית המשפט העליון, למשל בדנג"ץ 70105-05-25 **ממשלת ישראל נ' מכון לואיס ברנדייס לחברה, לכלכלה ולדמוקרטיה, המסלול האקדמי המכללה למינהל מיסודה של הסתדרות הפקידים בתל אביב, פס' 145-146** לפסק דינו של השופט מינץ (3.2.2026) (להלן: עניין דנג"ץ הנציב); ובדנג"ץ 30682-08-25 **נציב שירות המדינה נ' לביא זכויות האזרח מינהל תקין ועידוד ההתיישבות (ע"ר)**, פס' 13-14 לפסק דינו של המשנה לנשיא סולברג (9.9.2026) (להלן: עניין דנג"ץ הממונה על התחרות) ופס' 3 לפסק דינו של השופט שטיין, אך ראו שם להסתייגות מן הדברים בפס' 87 לפסק דינו של הנשיא עמית ובפס' 4 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז.

¹⁴⁵ ראו גם: "נייר עמדה מס' 1: גיבוש עמדה משפטית של הממשלה והשרים", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 133; "נייר עמדה מס' 59.1: שלטון החוק ברשות המבצעת ותפקידו של הייעוץ המשפטי" (18.9.2024), זמין **כאן**; "נייר עמדה מס' 66: הסכנות המגולמות בהצעות החוק לפיצול הייעוץ המשפטי לממשלה שיעלו השבוע לדיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת" (9.11.2025), זמין **כאן**; "נייר עמדה מס' 70: מעמד היועץ המשפטי לממשלה כפרשן המוסמך של הדין עבור הרשות המבצעת – עיון השוואתי" (2.1.2026), זמין **כאן**; "נייר עמדה מס' 72: שאלת הייצוג הנפרד של הממשלה בבית המשפט" (3.2.2026), זמין **כאן**.

¹⁴⁶ עניין **גילון**, לעיל ה"ש 41.

¹⁴⁷ ראו, בין השאר, פורום המרצות והמרצים למען הדמוקרטיה **"גילוי דעת: החלטת הממשלה להדיח את היועצת המשפטית לממשלה אינה חוקית"** (5.8.2025); "גילוי דעת: החדת היועצת המשפטית לממשלה מסכנת את שלטון החוק" (23.7.2025); "גילוי דעת: ההליך להדחת היועצת המשפטית לממשלה אינו חוקי" (13.7.2025); "הצעת המחליטים של השר לוי אהרן חוקית" (7.6.2025); "פורום המרצות והמרצים למען הדמוקרטיה: הממשלה אינה רשאית לפטר את היועצת" (25.11.2024).

¹⁴⁸ וכך גם לגבי יחס ליועצים משפטיים משרדיים. ראו לדוגמה אמירתם של מייצג הממשלה ביחס לחוות דעתה של היועצת המשפטית למשרד השיכון, כי "מדובר בחוות דעת מופרכת". ראו תשובת המשיבים 1-3 לתגובת "משיבי המדינה" מיום 17.9.2026 ובקשה מטעמם" בבג"ץ 38000-05-26 **האקדמיה למען ישראל דמוקרטית נ' ראש הממשלה** (20.9.2026).

¹⁴⁹ עניין **גילון**, לעיל ה"ש 41, פס' 59 לפסק הדין.

¹⁵⁰ ראו בג"ץ 6198/23 **התנועה לאיכות השלטון נ' שר הביטחון**, פס' 86 לפסק הדין (25.6.2024). ראו גם **"תגובת פורום המרצות והמרצים למשפטים להחלטת הממשלה לפעול בניגוד לעמדת היועצת המשפטית לממשלה בכל הקשור להליכים בבג"ץ בנושא המשך אי-גיוס תלמידי ישיבות לצה"ל"** (2.5.2024).

בשל כך שהסתמך על ייעוץ משפטי שקיבל. כך, בית המשפט ביטל את עמדת שר התקשורת קרעי להעביר מכהונתה את יושבת ראש ועדת האיתור לחברי מועצת תאגיד השידור הישראלי בשל כך שאינה "ממלאת את תפקידה כראוי"¹⁵¹ ככל שעמדה זו הסתמכה על הטעם שהיו"ר מוניץ "מצאה לנכון להיוועץ בגורמי הייעוץ המשפטי במשרד התקשורת בסוגיות משפטיות, והעניקה משקל הולם לחוות דעתם".¹⁵² נקבע כי התנהלות זו של מוניץ "אינה יכולה לשמש כאינדיקציה לכך שאינה ממלאת את תפקידה כראוי – נהפוך הוא, לו הייתה נוהגת אחרת הייתה חוטאת לתפקידה".¹⁵³ והשופטת כנפי-שטייניץ אשר הסכימה לדברים, הטעימה כי "יש להצר על כך שבימים אלה קבלת עצות משפטיות באשר לדרישות הדין נחזית בעיני השר כנימוק להעברה מתפקיד. אכן, לעיתים יש ונושאים שונים מצויים על קו התפר שבין עצה משפטית לבין עיצוב מדיניות... ברם, אין מקום לראות בעובדה שנושא המשרה בחר לאמץ עמדה משפטית מסוימת משום תפקוד שאינו ראוי, ולמצער אובדן עצמאותו, והדחתו של נושא המשרה אינה נמנית עם ארסנל הכלים הלגיטימי לפתרון מחלוקות מעין אלה".¹⁵⁴

חקיקת חוק היועץ המשפטי לממשלה (חוות דעת, ייעוץ ופיקוח) בימיה האחרונים של הכנסת ה-25 עשויה, מחד גיסא, לחזק את מעמד היועץ המשפטי לממשלה, שכן לראשונה מוסדרים תפקידו ומעמדו של היועץ בחקיקה ראשית, הקובעת בין היתר כי גורמי הרשות המבצעת יראו בחוות הדעת של היועץ "כמשקפת את הדין הקיים".¹⁵⁵ אולם, מאידך גיסא, החוק החדש מוסיף וקובע כי הממשלה חופשיה לדחות את חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה ביחס לדין, ובכוחה גם לפטור גורמים אחרים מהרשות המבצעת מהחובה לראות בחוות הדעת כמשקפת את הדין.¹⁵⁶ לכך נלווית גם הקביעה בחוק לפיה היועץ אינו רשאי עוד להתייצב בהליך בפני בית המשפט ללא אישור הממשלה או מטעמה אם נקבע על ידי הממשלה כי עמדת הרשות המבצעת תיוצג על ידי עורך דין אחר.¹⁵⁷ בשורה התחתונה, החוק החדש מסמיק את הממשלה לקבוע – בכל עת – מה תוכנו של הדין אליו היא כפופה, ללא שתובטח העצמאות, המקצועיות והסמכות של פרשן הדין עבור השלטון.

4.2. הגבלת העצמאות המוסדית של נושאי משרה וקפאון תפקודי

העצמאות המוסדית של נושאי משרה וגופים שלטוניים היא סוגיה הקרובה לזו הקודמת, של ביקורת מוסדית, שכן שתייהן מיועדות להבטיח את תפקודה המקצועי של הרשות המבצעת, אך היא עומדת בפני עצמה. **בעצמאות מוסדית הכוונה היא ליכולת הפעולה של נושאי משרה במנותק משיקולים פוליטיים ומתוך מחויבות לתכלית הציבורית של סמכויותיהם. יכולת פעולה זו מובטחת בראש וראשונה בתקינות הליכי המינוי והפיטורים,**

¹⁵¹ ס' 34(ב)(3) לחוק חוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014.

¹⁵² עניין הצלחה – פסק דין חלקי, לעיל ה"ש 41, פס' 82 לחוות דעתו של השופט גרוסקופף.

¹⁵³ שם; וראו בהקשר זה גם עניין דנג"ץ הממונה על התחרות, לעיל ה"ש 144, בפס' 6-7 לפסק דינו של המשנה לנשיא סולברג.

¹⁵⁴ עניין הצלחה – פסק דין חלקי, לעיל ה"ש 41, פס' 3 לחוות דעתה של השופטת כנפי-שטייניץ.

¹⁵⁵ חוק היועץ המשפטי לממשלה (חוות דעת, ייעוץ ופיקוח), ס' 4. כן ראו עניין דנג"ץ הממונה על התחרות, לעיל ה"ש 144, פס' 7 לפסק דינו של המשנה לנשיא סולברג.

¹⁵⁶ חוק היועץ המשפטי לממשלה (חוות דעת, ייעוץ ופיקוח), ס' 5(א)(2).

¹⁵⁷ שם, ס' 10(א). כאמור, הליך בנוגע לחוקתיות החוק תלוי ועומד בבג"ץ 46740-07-26 האקדמיה למען ישראל דמוקרטיה, לעיל ה"ש 125.

כלומר בקיומו של מנגנון המנתק בין ההחזקה בתפקיד לבין שביעות הרצון ואי-שביעות הרצון של הדרג הפוליטי ככזה. בנוסף לכך, עצמאות מוסדית מתבטאת באיושן של משרות במינויי קבע, היינו במינויים אשר משכם קצוב והמתמנה אינו נתון לחסדו או לשבטו של הממנה כדי שתקבע תקופת כהונתו. עצמאות נושאי משרה בכלל, ואלה המופקדים על אכיפת הדין בפרט, היא מיסודות ההגנה על שלטון החוק.¹⁵⁸

כפי שנראה להלן, פעולת הממשלה ה-37 מתאפיינת במאבקים בלתי פוסקים בעקרונות אלה.¹⁵⁹ דפוסי הפעילות המרכזיים הם: מינויים, פיטורים, חוסר נכונות למנות נושאי משרה ואיוש תפקידים במשרות זמניות. פתולוגיות אלה מתבטאות בשינויים חקיקתיים כמו גם בשינויים בהחלטות הממשלה או בנהגים בנוגע ליישומם. להלן נעמוד על חלק מן ההתפתחויות הבולטות, אך כבר כאן ראוי להדגיש כי מהתנהלות הממשלה עולה מדיניות ברורה, כפי שציין הנשיא עמית לאחרונה: הפיכת "הימנעות מפעולה למדיניות של שיתוק מינהלי".¹⁶⁰ מובן כי זו איננה מדיניות מינהלית תקינה, אשר ראשון הנפגעים ממנה הוא הציבור שלמענו נועדה הרשות לפעול מלכתחילה. שיתוק מערכתי מכוון – של הרשות השופטת, של שוק התקשורת המפוקח, של שומרי סף, ושל גופים ציבוריים – מהווה הפרה של סמכות החובה של הממשלה.¹⁶¹

מינויים: משליטה ועד סיכול

סוגיית מינויים של נושאי משרה בשירות הציבורי היא אחת הזירות המרכזיות בהן פעלה הממשלה.¹⁶² בחלק מהמקרים, בהם ביקשה הממשלה להבטיח את שליטתה בהליכי המינוי היא עשתה כן בשינויים חקיקתיים. כך היה בנוגע לשינויים במנגנון המינוי של שופטים,¹⁶³ של נציב תלונות הציבור על השופטים¹⁶⁴ ושל מנהל המחלקה לחקירת שוטרים.¹⁶⁵ וכן ראוי להזכיר כאן גם את הנסיון באשר לכהונת שר, מכוח תיקון "חוק דרעי".¹⁶⁶ בנוגע למינוי יועץ משפטי לממשלה, קובע החוק החדש כי עד ליום 31.1.2027 תקבל הממשלה החלטה בנוגע לדרכים והתנאים למינוי של היועץ המשפטי לממשלה.¹⁶⁷ היינו, נפתח הפתח לשינוי מנגנון המינויים שנקבע בשנת 2000 בהחלטת הממשלה בהתבסס על דו"ח "ועדת שמגר".¹⁶⁸ מובן עם זאת שהוראה זו אינה פוטרת את הממשלה

¹⁵⁸ ראו עניין דנג"ץ הממונה על התחרות, לעיל ה"ש, פס' 5 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז.

¹⁵⁹ להרחבה ראו נייר העמדה של הפרומו העתיד להתפרסם בקרוב.

¹⁶⁰ עניין מועצת הרשות השניה, לעיל ה"ש 41, פס' 161 לפסק דינו של הנשיא עמית. כן ראו על "מצב של קיפאון", בפסק הדין בעניין הצלחה – מינוי חברים, לעיל ה"ש 41, פס' 1 ו-27 לפסק דינו של השופט גרוסקופף.

¹⁶¹ בג"ץ 1711/24 התנועה למען איכות השלטון בישראל, לעיל ה"ש 47, פס' 7 לפסק דינו של השופט שטיין.

¹⁶² ראו גם Nissim Cohen & Ron Duhl, *Populism and Political Appointments*, 86 PUBLIC ADM. REV. 171 (2026).

¹⁶³ ראו לעיל, ה"ש 23.

¹⁶⁴ ראו לעיל, ה"ש 30.

¹⁶⁵ ראו ס' 49 ו-49 לפקודת המשטרה כפי שתוקנו בפקודת המשטרה (תיקון מס' 45), התשפ"ו-2026. להליך תלוי ועומד על התיקון ראו לעיל ה"ש 126.

¹⁶⁶ ראו לעיל, ה"ש 121. באיזו מידה נסיון זה צלח – הדבר תלוי בפרשנות שתינתן בהמשך להוראה לאור העמימות שבפסק הדין בעניין שיינפלד, לעיל ה"ש 68.

¹⁶⁷ חוק היועץ המשפטי לממשלה (חוות דעת, ייצוג ופיקוח), ס' 18 ו-20; חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ס' 5.

¹⁶⁸ לפירוט ראו עניין גילון, לעיל ה"ש 146, פס' 6-7.

שתקבל את ההחלטה, אם תחפוץ לשנות את המנגנון הקיים, מהצורך "בעבודת מטה מסודרת ובגיבוש תשתית משפטית או עובדתית ההולמת את טיבה המיוחד של הסוגיה הנדונה", ב"היועצות מסודרת עם גורמי מקצוע הנוגעים בדבר", בבחינת חלופות רלוונטיות, תוך קבלת "חוות דעת הייעוץ המשפטי לממשלה" וקיום "דיון ענייני ומושכל בטעמים וברציונלים שנסקרו בדו"ח ועדת שמגר, ואשר היוו את התשתית למסקנותיה של הוועדה".¹⁶⁹ במקרים אחרים פעלה הממשלה ללא שינויים חקיקתיים **אלא בהחלטות בלבד** אשר חלקן זכו לביקורת. כך למשל, בפרשת מנגנון המינוי של נציב שירות המדינה נפסק ברוב דעות בדיון הנוסף כי החלטת הממשלה להקים באופן חד-פעמי ועדה מיוחדת שתחווה דעתה בדבר כשירותו והתאמתו של המועמד לתפקיד נציב המדינה אינה מהווה סטייה מהחלטות ממשלה קודמות,¹⁷⁰ וכי אין מקום להורות לממשלה לבחור את נציב שירות המדינה בהליך תחרותי. הממשלה הסכימה, בדיון בפני בית המשפט, ש"במבט צופה פני עתיד יש מקום לעגן את הליך מינוי נציב שירות המדינה בנוהל של קבע, שייעשה בשיתוף פעולה עם גורמי הייעוץ המשפטי".¹⁷¹

בפרשת מינוי **חברי מועצת הרשות השניה** טענה היועצת המשפטית לממשלה שהחלטת הממשלה התקבלה "בחופזה, טרם השלמת הליך הבחינה, ובלי שהתקיימה דחיפות שהצדיקה זאת". כן טענה כי לפני שהתכנסה הממשלה לדון באישור חברי המועצה פנה המשנה ליועצת לשר התקשורת ולמזכיר הממשלה וביקש שהממשלה לא תדון בשיבתה במינוי המועצה, וכי לא הונחה בפני הממשלה חוות דעת משפטית כנדרש בתקנון הממשלה ולא היתה תשתית מקצועית להצדיק את סטיית ראש הממשלה מכלל זה, סמכות הנתונה בידו בתקנון. בית המשפט העליון לא מצא לנכון להידרש לשאלת התשתית העובדתית הדרושה לראש הממשלה בהפעלת סמכותו זו והשיקולים שעליו לשקול בעניין, מכיוון שממילא נפל פגם מובהק מסוג ניגוד עניינים שנבע מעצם מעורבותו הישירה בהליך המינוי ובכלל זאת בהפעלת סמכותו האמורה, בהינתן שיושבת הראש המיועדת של המועצה, ד"ר בן חי-שגב, היא עדה במשפט הפלילי המתנהל כנגדו.¹⁷²

בפרשת מינוי **מנהל רשות מקרקעי ישראל** בוטלה בהסכמה החלטת ראש הממשלה והשרים על מינויו של מר אליהו לתפקיד מנהל הרשות,¹⁷³ וכן בוטלה ההחלטת ועדת האיתור להמליץ על המינוי לתפקיד.¹⁷⁴ דפוס נוסף של מעורבות הממשלה במינויים הוא של סיכול המינוי, על דרך **אי-מינוי**. כך נזכר את התנהלותה של הממשלה ושל שר המשפטים בנוגע לכינוס **הוועדה לבחירת שופטים** אשר התבטאה בסרבנות עיקשת בכל הנוגע לוועדה: מאי-בחירת נציג הממשלה לוועדה, לאי-כינוס הוועדה לצורך מינוי נשיא לבית המשפט העליון, העדר שיתוף פעולה והכרה בנשיא לאחר בחירתו, והימנעות מאיוש תקני שיפוט, אלא בהתערבות שיפוטית.¹⁷⁵ כן נזכר את סירוב הקואליציה להביא להליך בחירה חוזר של **מבקר המדינה**.¹⁷⁶ דוגמא נוספת היא אי-מינוי שר

¹⁶⁹ ראו שם, פס' 50-51.

¹⁷⁰ עניין דנג"ץ הנציב, לעיל ה"ש 144, פס' 96 לחוות דעתו של השופט מינץ.

¹⁷¹ שם, פס' 153.

¹⁷² עניין **מועצת הרשות השניה**, לעיל ה"ש 41, פס' 55 ו-136 לפסק דינו של הנשיא עמית. בית המשפט התייחס גם לפגמים שנפלו בפעולתה של הוועדה לבדיקת המינויים. ראו בהקשר זה גם את בג"ץ 23426-04-26 **אלמקייס נ' ראש הממשלה** (1.6.2026) (עבודת הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים בעניין מינוי ראש המוסד).

¹⁷³ ראו ס' 2(ב)(1) לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.

¹⁷⁴ בג"ץ 38000-05-26 **האקדמיה למען ישראל דמוקרטית נ' ראש הממשלה** (15.7.2026).

¹⁷⁵ ראו לעיל, ה"ש 44-51.

¹⁷⁶ ראו לעיל, ה"ש 107.

פנים (לאחר התפטרותו של השר ארבל בחודש יולי 2025). אף שהממשלה הכירה בבעייתיות הניכרת הנובעת מכך, אף למעלה משנה לאחר מכן טרם מונה שר פנים ואף לא הועברו כל סמכויותיו לגורמים אחרים.¹⁷⁷ דוגמא נוספת היא של אי-מינוי **יושב ראש לדיקטוריון התעשייה האווירית לישראל**, חברה ממשלתית "חיונית ומרכזית בתחום הביטחוני".¹⁷⁸ על אף שהתעשייה האווירית עצמה הצטרפה לעתירה וביקשה לפעול למינוי יו"ר בשל הצורך הדחוף במינוי, לא עשתה כן המדינה. לקח למדינה מעל 17 חודשים להביא למינוי יושב ראש: כאשר מנכ"ל החברה מונה לתפקיד היו"ר. בית המשפט העליון הדגיש את הבעייתיות ב"מחדל המתמשך שביסוד הדברים", כאשר בשל גרירת הרגליים המתמשכת ועיכוב רבתי נותר תפקיד ביטחוני רגיש לא מאויש בתקופה של מלחמה עצימה.

לבסוף, בפרשת **הגורם המפקח על חקירת הדלפת הסרטון מבסיס "שדה תימן"**, קבע בית המשפט העליון ביום 16.11.2025 כי החלטת שר המשפטים¹⁷⁹ להטיל על נציב התלונות על השופטים (השופט (בדימ') אשר קולה) את מילוי תפקיד היועמ"שית (היינו, ניהול החקירה, ליווי ופיקוח עליה) מבטלת. כן נקבעו אמות המידה ומגבלות שפורטו בפסק הדין בנוגע לעשיית שימוש בסמכות השר להטיל על עובד מדינה אחר את התפקיד.¹⁸⁰ כעבור כשלושה שבועות, ב-3.12.2025 נפסלה החלטה נוספת של שר המשפטים בעניין זה, שבה הטיל את התפקיד האמור על השופט (בדימ') בן-חמו.¹⁸¹ מאז לא עשה שימוש חוזר בסמכותו האמורה, ובשל כך החקירה הוסיפה להתנהל על-ידי המשטרה ללא פיקוח חיצוני.¹⁸² בהמשך, לאחר שהיועץ המשפטי למשטרה עדכן את היועצת המשפטית למשרד המשפטים כי צוות החקירה "סיים את פעולות החקירה", ולאחר התייחסות משלימה שנתבקשה על ידה, חיוותה הנ"ל את דעתה כי לעת הזו ניהול המשך ההליך צריך להיות מופקד בידי פרקליט המדינה.¹⁸³ בעקבות כך הועברו חומרי החקירה לפרקליט המדינה, אשר הקים בתורו צוות פרקליטים, אשר התבקש לסכם את תיק החקירה ולגבש המלצות, לרבות בשאלת הצורך בהשלמות חקירה.¹⁸⁴ אולם, לאחר מכן

¹⁷⁷ ראו בג"ץ 3329-12-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל ה-37** (החלטות מיום 31.8.2026 ו-1.6.2026) (תלוי ועומד).

¹⁷⁸ בג"ץ 42914-08-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' השר לשיתוף פעולה אזורי והממונה על רשות החברות הממשלתיות** (6.7.2026). ראו בהקשר זה גם לעניין צו הביניים שניתן במסגרת פסק הדין בעניין **הצלחה – מינוי חברים**, לעיל ה"ש 41, פ"ס 26 ו-28 לפסק דינו של השופט גרוסקופף לעניין הארכת כהונתו של מנכ"ל תאגיד השידור הישראלי עד ל-60 יום מהיום שבו יתקיימו במועצת התאגיד התנאים המאפשרים לה לקבל החלטה על מינוי מנכ"ל לפי החוק.

¹⁷⁹ לכאורה מכוח ס' 23א(ד) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

¹⁸⁰ עניין **בוארון**, לעיל ה"ש 32. בדנג"ץ 54128-11-25 **משמר הדמוקרטיה הישראלית (ע"ר) נ' שר המשפטים** (תלוי ועומד) תבחן במישור העקרוני שאלת תחולתו של ס' 23א(ד) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 וגדרי סמכותו ושיקול דעתו של שר המשפטים לפי סעיף זה בכל הנוגע לניהולה של חקירה פלילית קונקרטית, וכן שאלת קיומו והיקפו של כלל בדבר ניגוד עניינים גורף או מערכתי באשר לעיסוק בעניין מסוים, ובחקירה פלילית קונקרטית בפרט. ראו החלטת הנשיא עמית מיום 4.12.2025.

¹⁸¹ בג"ץ 58681-11-25 **לשכת עורכי הדין בישראל נ' שר המשפטים** (3.12.2025).

¹⁸² כאמור בדנג"ץ 78526-8-26 **בוארון נ' שר המשפטים**, פ"ס 12 להחלטה (8.9.2026).

¹⁸³ בג"ץ 71267-02-26 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועצת המשפטית למשרד המשפטים**, פ"ס 5 (17.3.2026). כן ראו בג"ץ 65416-03-26 **בחרנו בחיים! משפחות שכולות ונפגעי פעולות איבה (ע"ר) נ' שר המשפטים**, פ"ס 6 לפסק הדין של הנשיא עמית (ובו פרפרזה מחוות הדעת האמורה) (12.8.2026).

¹⁸⁴ שם.

הוגשה עתירה נוספת לבית המשפט העליון במסגרתה התבקש בית המשפט להורות ליועמ"שית משרד המשפטים ליתן לשר המשפטים "פרק זמן נוסף ומוגדר" למנות גורם מפקח לחקירה, ולעצירת הבדיקה בפרקליטות. שר המשפטים הצטרף לחלק הארי של טענות העותרים, וסבר כי "משלא מונה פרקליט מלווה ביחס לחקירה ולא בוצעו השלמות ובדיקות שונות שבסמכותו, 'כלל לא ניתן לקבוע, ולו קונספטואלית, כי הושלמה החקירה' – ולגישתו אין מקום להסיר את מניעתו של פרקליט המדינה 'בטרם תושלם החקירה במלואה בליווי פרקליט מלווה שמונה כדין'".¹⁸⁵ הנשיא עמית הדגיש בשולי פסק דינו בו דחה את העתירה, כי בחירתו של שר המשפטים להימנע משימוש בסמכותו למנות מפקח על החקירה אינה יכולה לשמש אותו כבסיס לחתירה תחת מסקנות החקירה, וכי פסק הדין בו נקבע גדר סמכותו למינוי מפקח "לא נועד לאפשר לשר להשתמש בסמכותו כמנוף לחץ להשפעה על חקירה פלילית".¹⁸⁶

איוש תפקידים במשרות זמניות

לצד הפרקטיקות של נסיון שליטה בהליך המינוי ועד לסיכול המינוי, פעלה הממשלה ה-37 גם על דרך של **איוש תפקידים במשרות זמניות**. פרקטיקה זו, שאינה תמיד פועל יוצא של מניעות משפטיות מוצדקות,¹⁸⁷ פוגעת בעצמאות המוסדית של נושאי משרה ומונעת מהם מלהפעיל "שיקול דעת עצמאי מתוך מינוי הקבע שלהם".¹⁸⁸ לאורך תקופות ארוכות, לעתים של שנים, ואף מעל חמש שנים, לא אוישו משרות רבות במינוי קבע. כך היה עם תפקיד נציב שירות המדינה, מנהל רשות החברות, מנהל רשות שוק ההון, יושב ראש המזכירות הפדגוגית במשרד החינוך, מנכ"ל המועצה להשכלה גבוהה, ראש מערך הגיור במשרד ראש הממשלה, ממונה מחוז חיפה במשרד הפנים, המדענית הראשית במשרד החינוך, מנהלת מינהל החינוך הדתי במשרד החינוך.¹⁸⁹ בכל מהלך כהונתה של ממשלת ישראל ה-37 לא הזדמן לשר העבודה למנות מנכ"ל קבע למוסד לביטוח לאומי, אף על פי שבתקופת המלחמה נדרש המוסד ליתן מענה לעשרות אלפי נפגעים בעקבות האירועים החל מה-7.10.2023.¹⁹⁰

¹⁸⁵ שם, פס' 8.

¹⁸⁶ שם, פס' 71.

¹⁸⁷ לכך ראו בג"ץ 10548-01-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה**, פס' 9 לפסק דינו של המשנה לנשיא סולברג (28.1.2025) (מינוי נציב שירות המדינה) וכן בג"ץ 38000-05-26 **האקדמיה למען ישראל דמוקרטית**, לעיל ה"ש 174 (מינוי מנהל רמ"י). תוצאה דומה צפויה לאור צו הביניים בנוגע לשינוי מנגנון מינוי מנהל המחלקה לחקירת שוטרים בבג"ץ 35011-06-26 **התנועה למען איכות השלטון בישראל**, לעיל ה"ש 126.

¹⁸⁸ בג"ץ 34680-08-24 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר התקשורת**, פס' 39 לפסק דינו של המשנה לנשיא סולברג (14.10.2024). ראו גם בג"ץ 51445-02-25 **אטר נ' ראש הממשלה** (20.3.2025).

¹⁸⁹ כמפורט בבג"ץ 34680-08-24 **התנועה למען איכות השלטון בישראל**, לעיל ה"ש 188, פס' 39 לפסק דינו של המשנה לנשיא סולברג. כן ראו אשכנזי ובנבניסטי, לעיל ה"ש 38, עמ' 28.

¹⁹⁰ בג"ץ 24855-04-25 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר העבודה** (תלוי ועומד) (החלטה מיום 26.8.2026).

דפוס פעולה נוסף בהקשר זה הוא של הארכה זמנית נוספת של כהונת נושאי משרה מכהנים,¹⁹¹ אך דווקא בהקשר של הארכת כהונת ראש מח"ש סורבה הבקשה.¹⁹² ראוי לציין כי חוסר תיפקוד זה – המביא "לשיתוק מינהלי כמדיניות" כפי שנאמר קודם – על פי רוב אינו מטופל ביעילות באמצעות ביקורת שיפוטית¹⁹³ ולא באמצעות לחץ ציבורי, שאיננו.

פיטורים והעברה מתפקיד

לבסוף, פעלה הממשלה לשנות את הכללים הנוגעים להעברת נושאי משרה מתפקידם – כך בהקשר של נבצרות ראש הממשלה¹⁹⁴ ובנוגע לסיום לאלתר של כהונת יועצים משפטיים למשרדי ממשלה שהשלימו תקופת כהונה,¹⁹⁵ וכך כמובן בהקשר של היועצת המשפטית לממשלה בהחלטה שנפסלה כאמור.¹⁹⁶ הממשלה או שרים אף פעלו לפטר נושאי משרה נוספים, כראש השב"כ, רונן בר,¹⁹⁷ יושבת ראש ועדת האיתור לחברי מועצת תאגיד השידור הישראלי,¹⁹⁸ ויו"ר הדירקטוריון של חברת דואר ישראל, מר וקנין,¹⁹⁹ וכן, כידוע, שר הביטחון גלנט, וכל זאת מהטעם המעשי שאלה לא "התיישרו" או סיפקו את עמדת הדרג הפוליטי הבכיר מעליהם. כל מהלכי הפיטורים הללו נבלמו – על ידי התנגדות ציבורית ובזכות ביקורת שיפוטית וגיבוי של היועצת המשפטית לממשלה.

¹⁹¹ ראו חוק הרבנות הראשית לישראל (הארכת כהונה של הרבנים הראשיים לישראל והארכת כהונה של חברי מועצת הרבנות הראשית לישראל) (הוראת שעה), התשפ"ג-2023; חוק הרבנות הראשית לישראל (הארכת כהונה של הרבנים הראשיים לישראל ושל חברי מועצת הרבנות לישראל והוראות נוספות) (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשפ"ד-2024; חוק נציב תלונות הציבור על שופטים (הוראת שעה) (הארכת משך כהונה), התשפ"ד-2023; חוק לשכת עורכי הדין (תיקון מס' 43), התשפ"ד-2023, וכן תיקון ס' 62 לתקנון הכנסת לפי חוק-יסוד: הכנסת (הוראת שעה).

¹⁹² ראו עתירה בבג"ץ 76239-04-26 האקדמיה למען ישראל דמוקרטית נ' מנכ"ל משרד המשפטים (הוגשה ביום 30.4.2026), זמינה כאן. העתירה נדחתה ביום 30.9.2026 לאור קיומם של הליכים מקבילים העוסקים בחוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 45) בעניין המחלקה לחקירת שוטרים, כאמור לעיל, ה"ש 126.

¹⁹³ לחריג ראו בג"ץ 62600-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל ה-37 (25.11.2025), בעניין איוש קבוע של תפקידי היועצים המשפטיים אשר העסקתם צפויה להסתיים על פי המתווה שנקבע בהחלטת הממשלה.

¹⁹⁴ ראו לעיל, ה"ש 119.

¹⁹⁵ ראו בג"ץ 62600-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל, לעיל ה"ש 193; וכן פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "נייר עמדה מס' 60: על מינוי וסיום כהונה של יועצים משפטיים למשרדי ממשלה" (3.12.2024), זמין כאן.

¹⁹⁶ עניין גילון, לעיל ה"ש 146. לגבי השפעת החוק החדש על המנגנון לעתיד לבוא, ראו לעיל, ה"ש 167 וטקסט נלווה.

¹⁹⁷ בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (21.5.2025).

¹⁹⁸ עניין הצלחה – פסק דין חלקי, לעיל ה"ש 41.

¹⁹⁹ בג"ץ 5474-23 חברת דואר ישראל בע"מ נ' שר התקשורת (7.3.2024).

בפסק הדין בעניין דנג"ץ הממונה על התחרות,²⁰⁰ קבע בית המשפט העליון בדיון הנוסף ברוב דעות כי עילת "משבר אמון חריף ומתמשך" כעילה להפסקת כהונה צריכה להיות כפופה לכלל הבא,²⁰¹ שהוצע על ידי היועצת המשפטית לממשלה, העולה בקנה אחד עם עמדת הרוב בעניין פיטורי ראש השב"כ.²⁰²

קביעה שלפיה מתקיים לכאורה משבר אמון בין שר ממונה לבין נושא משרה בכיר ועצמאי מחייבת כי **משבר האמון נוצר שלא מעצם ביצוע התפקיד בהתאם לחוק ולכללים המגדירים את התפקיד ובהתאם לשיקול דעתו המקצועי של בעל התפקיד, כך שעמידה באלו לא תוכל להיות אובדן אמון העולה כדי 'משבר אמון חריף ומתמשך'.**

ובמילותיו של השופט שטיין: "אין עמנו מקום לאמץ 'מבחן סובייקטיבי' טהור כעילה לפיטוריו של נושא משרה בכיר על ידי השר. אימוצו של 'מבחן סובייקטיבי' כאמור עלול לפגוע פגיעה קשה בעצמאות השירות הציבורי".²⁰³ בכך, יש לקוות, ייסתם הגולל על מאמצים עתידיים של ממשלה או שרים לפטר נושאי משרה בכירים בשל עמידתם על ביצוע תפקידם תוך היענות לייעוץ משפטי שניתן להם.

4.3. הגבלת הביקורת הציבורית על הממשלה באמצעות מנגנונים בלתי ממשלתיים

לבסוף, נתייחס בקצרה להיבטים מבניים הקשורים לפעולותיה של הממשלה להגבלת הביקורת הציבורית עליה באמצעות מנגנונים בלתי ממשלתיים. בהקשר זה הזירות המרכזיות להשמעת ביטוי ביקורתי על הממשלה עשויות להיות: (1) בתקשורת המאוסדרת; (2) במסגרת אקדמיה חופשית; (3) על ידי אזרחים באמצעי ביטוי חופשיים כרשתות חברתיות והפגנות. בכל אחת מזירות אלה ניכרה פעילות עקבית ומתמשכת של הממשלה להגבלת הביקורת הציבורית עליה.²⁰⁴

בזווית התקשורת, כבר עסקנו לעיל לא מעט במאמצי השיתוק הנכבדים שהשקיע שר התקשורת במוסדות המרכזיים המאסדרים את שוק התקשורת בישראל – מועצת הרשות השניה ומועצת תאגיד השידור הציבורי, ולא נחזור על הדברים. לכך יש לצרף גם את חוק התקשורת (שידורים),²⁰⁵ מכוחו אמורה לחול רפורמה באסדרת שוק התקשורת בישראל: הקמת הרשות לתקשורת משודרת כגוף עצמאי (שתקציבה ינוכה מתקציב תאגיד השידור הציבורי) והמועצה לאסדרת התקשורת המשודרת כגוף הקובע את מדיניותה של הרשות, אשר יושב הראש שלה הוא מנהל הרשות.

²⁰⁰ עניין דנג"ץ הממונה על התחרות, לעיל ה"ש 144.

²⁰¹ שם, פס' 1 וכן ראו פס' 3 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז; פס' 17 לפסק דינו של השופט כבוב. המשנה לנושא סולברג לא ראה לנכון "להידרש לסוגיה, מטוב עד רע". שם, פס' 3 לפסק דינו.

²⁰² בג"ץ 54321-03-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל, לעיל ה"ש 197.

²⁰³ עניין דנג"ץ הממונה על התחרות, לעיל ה"ש 144, פס' 2 לפסק דינו של השופט שטיין.

²⁰⁴ להקשר כללי של מתקפה על התקשורת המאוסדרת כחלק מפגיעה בדמוקרטיה, ראו איילה פנייבסקי הצנזורה החדשה: איך המלחמה נגד התקשורת מחסלת אותנו (2026).

²⁰⁵ ראו לעיל, ה"ש 90.

בנוסף, ביקשה הממשלה לסגור את תחנת הרדיו גלי צה"ל, בשל רצונה לצמצם את תחום הביטוי המוענק לשידורים שהוצגו כ"רוויים בדברי ביקורת על פועלה של הממשלה ועל מדיניותה".²⁰⁶ בית המשפט העליון ביטל החלטה זו, בקובעו כי סגירת התחנה בשל "חוסר שביעות רצון מן התכנים המשודרים בה וזיהויים כתואמים את עמדתו של מחנה פוליטי מנוגד" היא החלטה שהתקבלה משיקולים פסולים.²⁰⁷ הממשלה גם קיבלה החלטה בדבר "חרם" לכאורה על כלי התקשורת עיתון הארץ/דה מרקר, אשר עתירה בעניינה תלויה ועומדת.²⁰⁸ לצד זאת, תיקוני חקיקה שונים נעשו, כך נטען, כדי להקל על הדרישות הרגולטוריות החלות על ערוצים שאינם ביקורתיים לממשלה – ערוץ 14 ותחנות רדיו אזוריות.²⁰⁹

בנוסף, הקואליציה פעלה לשינויי חקיקה אשר יאפשרו לשר התקשורת להורות על עצירת שידוריו של ערוץ זר ("חוק אלג'זירה").²¹⁰

מאמצי הפגיעה של הממשלה בעצמאות האקדמיה – אף שהיו רבים,²¹¹ זכו למעט הצלחה חקיקתית, בין השאר נוכח מאבק עיקש ומתמשך של הקהילה האקדמית.

לבסוף, ניכרים המאמצים לצמצום מרחב הפעולה של הפרטים בהבעת ביטוי פוליטי. הדברים באים לידי ביטוי באופנים רבים, כאשר במישור החקיקתי הדוגמא הבולטת היא חוק איסור העסקת עובדי הוראה ושליטת תקציב ממוסדות חינוך עקב הזדהות עם מעשה טרור או עם ארגון טרור, בעניינו הוצא צו על תנאי,²¹² אך במישור הלא-חקיקתי ישנם דוגמאות רבות שלא נוכל לעמוד עליהן כאן.

5. מעמדם של ערכים ליברליים וזכויות אדם

בפרק זה נבקש לבחון באמצעות כמה דוגמאות את הפגיעה במעמדם של ערכים ליברליים בסדר הפוליטי-משפטי בישראל. גם כאן, הבחינה שנערוך אינה ממצה, אולם מטרתה להדגיש כי הדמוקרטיה הליברלית איננה נבחנת רק במוסדות השלטוניים וביחסים ביניהם, אלא גם באופן שבו ישנה הגנה על זכויות אדם ומרחב פעולה ליברלי לאורחות חיים חופשיים. בהקשר זה אנו גם רואים לנכון לבחון את מעמדה המשפטי של ישראל בזירת המשפט

²⁰⁶ בג"ץ 61683-12-25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל (20.8.2026), פסי' 44, 57-58 לחוות דעתו של השופט כשר.

²⁰⁷ שם, פסי' 53.

²⁰⁸ ראו בג"ץ 48751-12-24 ארגון העיתונאים והעיתונאיות בישראל (ע"ר) נ' שר התקשורת (תלוי ועומד). כן ראו עניין מועצת הרשות השנייה, לעיל ה"ש 41, פסי' 37 לפסק הדין של הנשיא עמית.

²⁰⁹ חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 7 – הוראת שעה), התשפ"ד-2024, ס"ח 3285 (8.8.2024); חוק הפצת שידורים באמצעות תחנות שידור ספרתיות (תיקון מס' 8 – הוראת שעה), התשפ"ו-2026, ס"ח 3519 (5.4.2026); חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 49), התשפ"ד-2024, ס"ח 3268 (28.7.2024); חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (תיקון מס' 50), התשפ"ו-2026, ס"ח 3551 (19.7.2026).

²¹⁰ חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2024, ס"ח 3198 (2.4.2024); חוק מניעת פגיעת גוף שידורים זר בביטחון המדינה (הוראת שעה), התשפ"ו-2025, ס"ח 3470 (23.12.2025).

²¹¹ ראו, לדוגמא: פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "נייר עמדה מס' 63: פגיעה באקדמיה הישראלית – תמונת מצב עדכנית" (7.5.2025), זמין כאן.

²¹² בג"ץ 52884-11-24 אבני, לעיל ה"ש 135.

הבינלאומי, וזאת לנוכח העובדה שלצעדים משפטיים כאלה עשויה להיות פגיעה או השפעה על חופש הפעולה של אזרחי ישראל.

5.1. זכויות הציבור הערבי בישראל

הציבור הערבי בישראל סבל מפגיעה קשה במיוחד בחופש הביטוי ובזכויות הפוליטיות בעת כהונת הכנסת והממשלה הנוכחיות, ובעיקר לאחר ה-7 לאוקטובר. עם פרוץ המלחמה הטילה המשטרה איסור גורף על קיום הפגנות ועצרות מחאה ביישובים ערבים וגם עתירות לבית המשפט העליון כנגד האיסור לא הועילו.²¹³ אף כי לאחר השבועות הראשונים למלחמה האיסור צומצם במידה מסוימת בלחץ בית המשפט, המגבלות על הפגנות ביישובים ערביים, שאף אושרו על ידי בית המשפט, נותרו נוקשות בהרבה מהמגבלות שהוטלו על הפגנות של יהודים.²¹⁴ במקביל, נקטה המשטרה בהוראת השר בן גביר במדיניות בלתי חוקית של אכיפת "איסור" על הנפת דגלי פלסטין והחרמת הדגלים. בעתירה שהוגשה נגד הנוהל סירב בית המשפט העליון להתערב.²¹⁵ גם בחקירת עבירות ביטוי ננקט על ידי המשטרה יחס מפלה כלפי האוכלוסייה הערבית, שהוביל לעיכובים או למעצרים של מאות אזרחים ערבים בשל פרסומים ברשתות החברתיות. רבות מפעולות אלה בוצעו באופן פומבי ומשפיל, כולל כיסוי עיני החשודים וכפיתתם, אף כי במרבית המקרים לא הוגש בסופו של דבר כתב אישום.²¹⁶

היבט חשוב נוסף של הפגיעה בציבור הערבי הוא בניסיונות להדיח את נציגיו מכהונתם כחברי כנסת ו/או למנוע את התמודדותם. במהלך כהונת הכנסת הנוכחית נעשו ניסיונות להדיח את חבר הכנסת אימן עודה (בחודשים יוני-יולי 2025) ואת חבר הכנסת עופר כסיף (בינואר-פברואר 2024)²¹⁷ בשל התבטאויות בודדות שלהם, אף כי הללו אינן נכנסות בגדר סעיף 42(א) לחוק-יסוד: הכנסת, המאפשר הרחקת חברי כנסת מכהנים בנסיבות קיצוניות בלבד, ורחוקות מרחק רב מהרף הראייתי הנדרש על פי הסעיף.²¹⁸ ניסיונות אלה כשלו לאחר שבשתי ההצבעות לא השיגה הקואליציה את הרוב הנדרש של 90 חברי הכנסת, אך הם חמורים הן בשל האפקט המצנן על נציגיו הפוליטיים של המיעוט והן כיוון שהם משמשים כנדבך במסע הזה לגיטימציה המתמיד כנגד הציבור הערבי על ידי הקואליציה והממשלה.

בהמשך ישיר למסע הזה-לגיטימציה ובאופן חסר תקדים החליטה ועדת הבחירות לכנסת ה-26, שהרכבה פוליטי ונשלט על ידי הקואליציה המכהנת, לפסול מהתמודדות בבחירות הקרובות את כל המפלגות הערביות

²¹³ למשל, בג"ץ 8007/23 מפלגת חד"ש נ' מפכ"ל המשטרה (8.11.2023).

²¹⁴ בג"ץ 18461-01-25 ברכה נ' מפקד תחנת משגב במשטרת ישראל (9.1.2025).

²¹⁵ בג"ץ 5442-23 עבאס נ' מפכ"ל משטרת ישראל (20.7.2023).

²¹⁶ האגודה לזכויות האזרח "סיכום הכנסת ה-25 והממשלה ה-37: חופש הביטוי והמחאה", עמ' 2 (ספטמבר 2026), זמין [כאן](#).

²¹⁷ פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "הודעה בעניין החלטת ועדת האתיקה של הכנסת להרחיק את חבר הכנסת כסיף" (19.11.2024), זמין [כאן](#).

²¹⁸ פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "נייר עמדה מספר 65: מדוע יש להתנגד לבקשת ההדחה של חה"כ עודה" (9.7.2025), זמין [כאן](#).

המתמודדות – רע"ם והרשימה המשותפת – אף כי לא מתקיימת עילה משפטית לפסילתן.²¹⁹ במקרה של יו"ר מפלגת בל"ד, ח"כ סאמי אבו שחאדה, תמכה היועצת המשפטית לממשלה בפסילה (צעד לו התנגדנו),²²⁰ ובלחץ בית המשפט העליון אשר הודיע על כוונתו לאשר את עמדת ועדת הבחירות, משך ח"כ אבו שחאדה את מועמדתו.²²¹ שאר הפסילות בוטלו על ידי בית המשפט העליון, כאשר במקרה של ח"כ כסיף היה הדבר בדעת רוב בלבד.²²²

5.2. חוק עונש מוות למחבלים

חוק עונש מוות למחבלים, התשפ"ו-2026 שחוקקה הכנסת ה-25 אינו רק בלתי מוסרי ומנוגד לצווי המצפון הציבורי הבסיסיים ביותר, אלא גם בלתי חוקי הן מבחינת המשפט החוקתי הישראלי והן מבחינת התחיבויותיה של ישראל לפי המשפט הבינלאומי.²²³

ישראל היא צד לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות משנת 1966. האמנה אוסרת על השבת עונש המוות לאחר שבוטל, ולפי הערה כללית 36 (2018) של ועדת זכויות האדם, איסור זה חל גם על הרחבת רשימת העבירות שעליהן חל עונש המוות או על הנמכת הדרישות הפרוצדורליות הנלוות להטלת עונש זה, וזאת אף לגבי מדינות שלא ביטלו פורמלית את עונש המוות. כל עוד עונש המוות קיים, ההליכים המשפטיים הנוגעים להטלתו חייבים לעמוד בכל ערבויות ההליך ההוגן, לרבות הזכות לבקש הקלה בעונש. זכות אחרונה זו מעוגנת גם באמנת ג'נבה הרביעית משנת 1949. יתרה מכך, לפי האמנה בדבר הזכויות אזרחיות ומדיניות, על מדינות לפעול לביטול עונש המוות, ובשום מקרה אין להטילו באופן מופלג.

החוק החדש מפר את כל הסטנדרטים הללו: הוא יוצר עבירה חדשה שדינה מוות (הריגה מכוונת מתוך מטרה לשלול את קיומה של מדינת ישראל), והופך את עונש המוות הקיים כבר בדין החל בגדה המערבית ביחס לעבירה של הריגה כמעשה טרור מעונש שבשיקול דעת לעונש חובה, שניתן לסטות ממנו רק במקרים מיוחדים. בנוסף, הוא מנמיך את הדרישות הפרוצדורליות הנלוות להטלת עונש המוות על פי המשפט החל בגדה המערבית, בכך שהוא מאפשר למותב בית המשפט הצבאי להטיל עונש זה אף בהחלטה שאינה פה אחד אלא ברוב של שני קצינים זוטרים, ואף אם לא היתה בקשה של התביעה להטיל עונש מוות. החוק גם מבטל את סמכותו של המפקד הצבאי להמיר את העונש או להקל בו. הוא מאפשר רק לראש הממשלה לבקש מבית המשפט לעכב את ביצוע גזר הדין לתקופה שאינה עולה על 180 ימים. בנוסף, החוק מחייב לבצע את ההוצאה להורג בתלייה, צורת ענישה הנחשבת, לפי הערה כללית 36, לאכזרית, בלתי אנושית ומשפילה.

²¹⁹ חן מענית, נעה שפיגל, מיכאל האוזר טוב וג'קי חורי "ועדת הבחירות פסלה את סאמי אבו שחאדה, עופר כסיף, רע"מ והרשימה המשותפת מהתמודדות לכנסת" **הארץ** (23.9.2026).

²²⁰ פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "חברי הפורום קוראים שלא לשנות את הדין הקיים ומתנגדים לפסילתו של ח"כ אבו שחאדה" (1.10.2026), זמין [כאן](#).

²²¹ א"ב 64311-09-26 **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-26**, פס' 2 לפסק הדין (תמצית נימוקים) (2.10.2026).

²²² שם.

²²³ האמור כאן מתבסס על גילוי דעת מטעם חוקרי וחוקרות משפט בינלאומי מיום 31.3.2026. Ori Aronson et al., *The Reintroduction of the Death Penalty in Israel: A Critical Assessment*, 138 Z. FÜR GESAMTE STRAFRECHTSWISSENSCHAFT 373 (2026); פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "נייר עמדה מס' 71: מדוע חובה על הכנסת להימנע מקידום החקיקה בנושא עונש מוות למחבלים?" (20.1.2026), זמין [כאן](#).

חשיבות מיוחדת יש בעובדה שהחוק החדש מרחיב את הנסיבות המשפטיות שבהן יחול עונש המוות, לכך שבפועל הוא יחול על נאשמים פלסטינים בלבד. הדבר מתאפשר הן משום שבבתי המשפט האזרחיים בישראל העונש יחול רק על עבירות שנעשו "מתוך מטרה לשלול את קיומה של מדינת ישראל" (מטרה שלא סביר שתיוחס לטרוריסטים יהודים), והן משום שההקלות הפרוצדורליות בהטלת עונש המוות בבתי המשפט הצבאיים בגדה המערבית יחולו במפורש רק על תושבי האזור שאינם אזרחי ישראל או תושביה. לפיכך, החוק מפר במפורש ובמשתמע הן את הזכות לחיים והן את האיסור על אפליה.

לדעתנו, הטלת עונש המוות בנסיבות אלה עולה כדי אפליה גזעית, ובמקרים מסוימים אף כדי פשע האפרטהייד, העשוי להקים אחריות פלילית בינלאומית לכל מי שמעורב בכך.

לבסוף, בעצם העובדה שהכנסת מחוקקת ישירות לגבי הנעשה בשטחים, החוק חורג גם מסמכותה של ישראל ככוח כובש, ומפר את האיסור במשפט הבינלאומי על סיפוח. לכנסת אין סמכות כללית לחוקק חקיקה לגבי תושבים פלסטינים בשטחים הכבושים, בין במישרין ובין בעקיפין באמצעות חיוב המפקד הצבאי לחוקק באופן מסוים. לפיכך החוק, ככל שהוא נוגע לשטחים הכבושים, בטל מעיקרו מבחינת המשפט הבינלאומי.

5.3. זכות המחאה

אחת הזכויות שנפגעה קשות במהלך כהונתה של הכנסת האחרונה היא זכות המחאה. הפגיעה החלה עוד בתקופת ההפגנות נגד הרפורמה המשטרית אך התעצמה לאחר ה-7 לאוקטובר. מדיניותו של השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר והפוליטיזציה החמורה של המשטרה בתקופת כהונתו הם גורם מרכזי לכך, אך גם מדיניות הפרקליטות ואוזלת ידו של בית המשפט העליון תרמו לכך, כאמור, בעיקר בכל הנוגע לזכות המחאה של הציבור הערבי בישראל. עוד טרם ה-7 לאוקטובר השתמשה המשטרה באמצעים קיצוניים לפיזור הפגנות לרבות שימוש במכת"זיות, סוסים, הכאת מפגינים באמצעות אלות, ואף השלכת רימוני הלם לתוך הקהל.²²⁴ כמו כן הטילה המשטרה הגבלות לא חוקיות על הפגנות ליד בתי המגורים של אנשי ציבור.²²⁵ אמצעים אלה החרפו והעמיקו לאחר ה-7 באוקטובר ועימם הוחרפה הפגיעה בחופש המחאה, ואף כללה תקיפה פיזית של מפגינים כמו גם של חברי כנסת של האופוזיציה בעת הפגנות מחאה.²²⁶ צעדים חמורים ובלתי חוקיים נוספים שננקטו כללו אלימות שוטרים, מעצרי שווא, חיפושים בלתי חוקיים בעירום לשם הרתעת מפגינים ומפגנות והשפלתם, החרמת שלטים, ומניעת הזכות להפגין תוך נקיטה באכיפה בררנית כלפי מחאות נגד הממשלה, ובכללן מחאות של משפחות החטופים.²²⁷

²²⁴ "נייר עמדה מס' 53 : סמכות המשטרה לפנות בכוח הפגנה שכוללת חסימת התנועה בכביש", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 633.

²²⁵ "נייר עמדה מס' 56 : חוקיות ההגבלות המשטריות על הפגנות ליד בתי המגורים של אנשי ציבור", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 645.

²²⁶ פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "גילוי דעת : אלימות משטרית נגד מפגינים" (1.7.2024), זמין [כאן](#); משה שטיינמץ ואריה גולן "תקיפת ח"כ לזימי ואיום על מפגין : מח"ש פתחה בבדיקת אלימות השוטרים בהפגנות" **כאן** 11 (30.6.2024).

²²⁷ פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה "גילוי דעת : חברי הפרורום קוראים להבטיח את חופש הביטוי והזכות להפגין במיוחד בעת חירום – ומגנים את אלימות המשטרה בהפגנות שנערכו אמש" (29.3.2026), זמין [כאן](#); טהון אשכנזי ובנבניסטי, לעיל ה"ש 38, בעמ' 26-27.

5.4. חוק-יסוד : לימוד תורה

ההתחייבות לחוקק את חוק היסוד הופיעה בהסכמים הקואליציוניים, אך קודמה לראשונה בחודשים יוני-יולי 2026, ועברה בכנסת במחטף חוקתי במסגרת דיל פוליטי בניגוד לכל הכללים לפיהם יש לחוקק חוק יסוד. נוסח חוק היסוד כפי שעבר ב-13 ליוני הוא: **"לימוד התורה הוא ערך יסוד במורשת העם היהודי ובמדינת ישראל"**. הנוסח המקורי כלל סעיף נוסף לפיו יראו במי שקיבלו על עצמם להתמסר לתלמוד תורה לתקופה ארוכה כמי שמשרתים שירות משמעותי את מדינת ישראל והעם היהודי. מטרת הסעיף הייתה לאפשר השוואת תנאים בין חיילים המשרתים בצה"ל לבין לומדי תורה ולתת לאחרונים פטור משירות צבאי. בעקבות התנגדויות הוסר הסעיף השני ונותר רק הסעיף הראשון. עם זאת, חוק היסוד החדש נותר בעייתי ביותר ומאיים על זכויות האדם ועל אופייה הדמוקרטי של המדינה. העלאת לימוד התורה לדרגת ערך חוקתי נועדה לחייב את רשויות המדינה ובהן בית המשפט לאזן את הערך החוקתי של לימוד תורה אל מול זכויות האדם החוקתיות וערכי הדמוקרטיה כך שיהווה משקל נגד לאחרונים ובעיקר לזכות לשוויון. השפעתו של חוק היסוד עלולה להיות נרחבת בהרבה ולהשליך על פרשנות והיקף הזכויות לשוויון, לחינוך, לחופש הדת ולחופש מדת תוך פגיעה בעיקר בציבור החילוני ובחיילים. על אף הטענה שמדובר בחוק יסוד הצהרתי בלבד הרי שלהצהרה חוקתית מעין זו עלולות להיות משמעותות מרחיקות לכת על האיזונים החוקתיים בישראל.²²⁸ בין היתר חוק היסוד עלול להתפרש ככזה שמכשיר מתן פטור משירות צבאי לבחורי ישיבות בשל שינוי האיזון בין לימוד תורה לבין הזכות לשוויון שעד כה שימשה את בית המשפט העליון לפסילת הפטור מגיוס לבחורי ישיבות. זו אחת הטענות של תומכי החוק להקפאת מעצר עריקים חרדים שעבר כמה ימים אחרי חוק היסוד (אך כאמור בינתיים בוטל).²²⁹ חוק היסוד עלול לספק הצדקה חוקתית להדרת נשים מהמרחב הציבורי ממרחבים שישמשו להיבטים שונים של לימוד תורה, ומשירותים ותקציבים שיוקדשו להיבטים שונים של לימוד תורה על ידי גברים. וכן להקצאה לא שוויונית בתחום החינוך, תוך מתן עדיפות למערכות החינוך החרדי והממלכתי דתי על פני החינוך הממלכתי והחינוך הערבי. בנוסף הוא עלול להוות הצדקה למתן פטור מלימודי ליבה במערכות החינוך הללו, שחלקן הגדול כפוף כיום לחובה החוקית ללמד לימודי ליבה. חוק היסוד גם עלול להעניק הצדקה חוקתית לכפיית הרחבת לימוד התורה גם בחינוך הממלכתי תוך חיוב בתי הספר להעדיף לימודי תורה על פני לימוד מקצועות חול כגון מתמטיקה, מדעים ואנגלית.

5.5. הפרדה מגדרית ופגיעה בנשים

המשפט בישראל אוסר על הפרדה מגדרית במרחבים ציבוריים שאינם מקומות פולחן, למעט חריגים מצומצמים כמו שעות נפרדות בחופים ובבריכות. בנוסף לדברי חקיקה ספציפיים האוסרים על אספקת שירותים בהפרדה

²²⁸ כן ראו שנער, לעיל ה"ש 79; יובל ארז **"דילול חוקתי"** ICON-S-IL Blog (6.9.2026); נדיב מרדכי **"עיון ערך לימוד התורה כשימוש לרעה בכינון זהות המדינה"** ICON-S-IL-Blog (17.8.2026).

²²⁹ עניין מעצר העריקים, לעיל ה"ש 84.

או קיום פעילויות בהפרדה במקומות פרטיים או ציבוריים המשרתים את הציבור, נקבע בשורת פסקי-דין שהפרדה מגדרית פוגעת בכבוד האדם ובשוויון ולכן ראוי להתיר אותה רק במקרים חריגים.²³⁰ הכנסת והממשלה האחרונות פעלו להרחיב את ההיתר החוקי להפרדה מגדרית בישראל כך שיחול במרחבים נוספים. המאמצים היו רבים, במישור המשפטי הצלחתם חלקית בלבד, אך בפועל נראה כי תופעת ההפרדה המגדרית מחלחלת ללא מעט מרחבים ציבוריים, והשיח הציבורי אף מנרמל אותה בהדרגה כיוון שהיא מקבלת "רוח גבית" מהממשלה.

פרט לחוק-יסוד: לימוד תורה עליו עמדנו לעיל, המהלך החקיקתי היחיד שהגיע להשלמה הוא תיקון לחוק זכויות הסטודנט (תיקון מס' 12), התשפ"ו-2026.²³¹ אחרי מהלכי עיכוב מרשימים של חברות וחברי אופוזיציה בשיתוף פעילות וארגוני חברה אזרחית, שהשתמשו בתחכום בכלים פרלמנטריים, החוק "הוקפץ בתור" על פני חוקים אחרים שלא הספיקו להיחקק בשל פיזור הכנסת, מה שמעיד על חשיבותו בעיני הקואליציה, ובסופו של דבר עבר בלילה האחרון למושב הכנסת.

החוק החדש מרחיב את היקפו של ההיתר שנתן בג"ץ ללימודים אקדמיים בהפרדה בין גברים לנשים, ומחריף את צביון ההפרדה.

בשנת 2021 קבע בג"ץ שלמרות שהפרדה מגדרית בלימודים אקדמיים פוגעת בזכויות יסוד חוקתיות, ניתן לאשר אותה כיוון שהממשלה פועלת לתכלית ראויה ומכוח הסמכה חוקית, וזאת כל עוד הפגיעה בשוויון תהיה מידתית: על אפליית המרצות (המנועות מללמד במסלולי הגברים) להיפסק; על מתכונת ההפרדה להיעצר בתואר הראשון ולא להתרחב לתארים מתקדמים; הפרדה תתאפשר בכיתות הלימוד בלבד ואין לאפשר לה לזלוג מכיתות הלימוד אל מרחבי הקמפוס; ועוד.²³²

במהלך הדיונים בוועדת החינוך של הכנסת עלה בבירור שהוראות פסק הדין לא מתקיימות בשטח וההפרדה עדיין פוגעת בזכויות יסוד באופן לא מידתי. החוק החדש אף מוסיף ועוקף את פסיקת בג"ץ בכמה מובנים:

- הוא מתיר הפרדה ברוב המוחלט של המוסדות שבהם מתקיימים לימודים בהפרדה מגדרית גם במרחבי הקמפוס, בספריות ובקפטריות ולא רק בכיתות הלימוד, וזאת גם בלימודי התואר הראשון.
- הוא מתעלם מהנחיית בג"ץ שהפגיעה בשוויון תהיה מידתית רק כל עוד תיעצר בתואר הראשון ומתיר הפרדה גם בתואר השני והשלישי.
- ומעל לכל, הוא למעשה פותח את האפשרות ללמוד בהפרדה לכל המעוניין. עד כה, מכוח רגולציה של המועצה להשכלה גבוהה, שאושרה בבג"ץ, רק בוגרי ובוגרות תיכונים חרדים היו זכאים ללמוד

²³⁰ ראו יופי תירוש הופרדנו כך: מורה נבוכים להפרדה מגדרית (2025).

²³¹ ס"ח 3557 (20.7.2026) (להלן בסעיף זה: החוק המתקן). הצעות חוק נוספות אשר עברו שלבי חקיקה ראשוניים כוללות את הצעת חוק הגשמת הזהות היהודית במרחב הציבורי, התשפ"ו-2025, המבקשת להגן על תפילות ועל הנחת תפילין במרחב הציבורי, אך רק בצביון המותר והמוכר לפי דין תורה, כפי שמגדירה אותו הרבנות הראשית. כך, הצעת החוק מבקשת לאסור על תפילה מעורבת, על תפילה המובלת על ידי אישה או על הנחת תפילין על ידי אישה; ואת הצעת חוק השמירה על המקומות הקדושים (תיקון – ייעוץ הרבנות הראשית), התשפ"ג-2023 – המבקשת להטיל ענישה פלילית כבדה על לבוש "לא צנוע" באתרים קדושים ועל תפילה שאיננה לפי מנהג המקום. גם כאן, תפילה מעורבת או כזו המובלת על ידי אישה, בכותל המערבי למשל, תהיה אסורה וחשופה לסנקציות.

²³² בג"ץ 8010/16 ברזון נ' מדינת ישראל (12.7.2021).

בתוכניות בהפרדה (בנימוק של צורך תרבותי), עם שוליים של 15% שמותר למוסדות לקבל כחריגים.²³³ כעת, משנקבע בסיפא של התיקון לחוק כי "לא יראו קבלת מועמדים למוסד נפרד או למסלול לימודים נפרד לגברים ולנשים מטעמי דת שהוראות סעיף קטן זה חלות עליו, כהפליה לפי חוק המועצה להשכלה גבוהה",²³⁴ נפתח הפתח לכל מי שיבקשו להתקבל ללימודים בהפרדה, בין אם הם בוגרי חינוך חרדי ובין אם לאו. זהו אולי ההיבט החמור ביותר של החוק הזה, שדווקא זכה לתשומת הלב המועטה ביותר. יתרה מזאת, פרשנות מרחיבה של הסיפא עשויה אף להעלות את הדרישה ללימודים בהפרדה לרמה של זכות יסוד, מכוח הזכות לחינוך (אם כי לא ברור האם לימודים אקדמיים כלולים בזכות היסוד), ומשעה שהחוק קובע שאין בלימודים בהפרדה משום פגיעה בזכות לשוויון, קיים חשש שניתן יהיה לבוא בדרישה לכל מוסד אקדמי לאפשר מסלולים בהפרדה מגדרית.

עתירה נגד חוקתיות החוק תלויה ועומדת בבג"ץ.²³⁵ אם לא ייפסל כולו, או שלכל הפחות תוגבל תחולתו באמצעות פרשנות מצמצמת של בית המשפט, הוא צפוי להרחיב את היקף אפלייתן של נשים באקדמיה הישראלית, סטודנטיות ומרצות, ואת הפגיעה בכבוד האדם שלהן. הוא אף צפוי לצמצם את חופש הבחירה של נשים וגברים חרדים ללמוד במוסדות אקדמיים רגילים, עקב הלחץ הקהילתי שיופעל עליהם ללמוד בתוכניות בהפרדה. היקף התוכניות בהפרדה צפוי להתרחב לעוד ציבורים ולעוד מוסדות ותוכניות לימוד, והפגיעה בשוויון ההזדמנויות של הסטודנטיות והמרצות תעמיק. נוכח המצוקה התקציבית שמרבית המוסדות להשכלה גבוהה שרויים בה, התמריץ הכלכלי שבניצול תקציבים המיועדים להנגשת לימודים אקדמיים לאוכלוסייה חרדית הוא משמעותי. אך גם אם ההיתר שבחוק לפתוח תוכניות בהפרדה לתארים מתקדמים לא יביא לכך שמוסדות יפתחו תוכניות לימוד נוספות בהפרדה מגדרית, עצם העובדה שחוק מעין זה קיים בספר החוקים הישראלי היא פגיעה בעקרון השוויון.

הממשלה קידמה הפרדה מגדרית ופרשנות מרחיבה לאינטרסים דתיים על פני הזכות לשוויון בדרכים נוספות. דוגמאות בולטות:

- סביב משבר גיוס החרדים, הבטיח צה"ל למתגייסים חרדים שירות שבו לא יראו נשים כלל ("חטיבת חשמונאים"), תופעה הגוררת פגיעה קשה בשוויון של המשרתות ובכבוד האדם שלהן. לצד זאת, בעקבות צו על תנאי שהוצא על ידי בית המשפט העליון החליט הרמטכ"ל, ערב השבעה באוקטובר, על פתיחת התנסויות להקמת צוות לוחמות במקצוע חי"ר ניווד וכן שריון מתמרן.²³⁶ בעקבות עיכובים שנבעו מהמלחמה במימוש ההתנסות לשריון מתמרן, ניתן בחודש אפריל 2026 פסק דין במסגרתו עמד בית המשפט העליון על "[ה]חובה החוקית המפורשת המוטלת על צה"ל לקיים, ככל הניתן, שוויון הזדמנויות בין המינים בשיבוץ לתפקידי לחימה; באשר לחובתו של צה"ל להמשיך לפעול לטובת מימוש התכלית האמורה; באשר לכך שהנטל להוכיח כי 'מתחייב ממהותו ומאופיו של תפקיד' מסוים שנשים לא ישרתו

²³³ שם.

²³⁴ ס' 4(ב) סיפא לחוק זכויות הסטודנט, התשס"ז-2007, כפי תיקונו בתיקון מס' 12.

²³⁵ עניין **תירוש**, לעיל ה"ש 132.

²³⁶ בג"ץ 3227/20 **קליגר נ' שר הביטחון**, פס' 21 לפסק דינו של המשנה לנשיא סולברג (13.4.2026).

בו – מוטל על המשיבים, ונדרש לבססו באמצעות התנסויות רלבנטיות; וכי הנשים המבקשות לשרת בתפקידי לחימה – ראויות לכל הערכה".²³⁷

- הוקמה שדולה למען האישה הדתית והחרדית בראשותה של ח"כ לימור סון הר מלך, אשר אף קידמה הכנסת תוכניות לימוד וקמפיינים לבתי ספר חילוניים בנושא "שמירת נגיעה" וטהרת המשפחה.
- תקציבים של מאות מליונים הועברו למיזמים שונים של חיזוק זהות יהודית (השרה אורית סטרוק וסגן השר אבי מעוז), הכוללים תכנים של "ערכי משפחה" ועוינים רעיונות של שוויון מיני ומגדרי.
- התנגדותה הנחרצת של הממשלה לקדם את הצטרפותה של ישראל לאמנת מועצת אירופה למניעת אלימות במשפחה ואלימות מבוססת מגדר נגד נשים ("אמנת איסטנבול"), שבאה לידי ביטוי גם בהתחייבויותיה בהסכמים הקואליציוניים, נובעת במידה רבה מסירובה להתחייב לעקרונות העומדים בבסיס האמנה, ובראשם השוויון המגדרי.

מבחינת ייצוג נשים היתה הממשלה האחרונה פוגענית במיוחד. הן מבחינת ייצוג הנשים בממשלה (6 שרות מתוך 32), הן מבחינת מינוי מנכ"ליות משרדים ממשלתיים (הוחלפו 9 נשים מנכ"ליות ב-0).²³⁸ בעקבות צו מוחלט שהוצא על ידי בית המשפט העליון במסגרתו היה על הממשלה לקבוע "הנחיות שתעמודנה בהוראות החוק והפסיקה לגבי חובת הייצוג ההולם, בכל הנוגע למינוי מנכ"לים למשרדי הממשלה", וכן בנוגע "למשרות המאוישות בפטור ממכרז", ולאחר עיכובים, בשלהי כהונת הממשלה ה-37 אושר נוהל ועדת מינויים "המתמקד בחובת הייצוג ההולם לנשים, ואשר כולל גם אמצעים נוספים שינקטו לצורך קידום ייצוג הולם במינוי למשרות מנכ"ל במשרדי ממשלה ולמשרות נוספות הטעונות המלצת ועדת המינויים", כמו גם במשרות בלשכות השרים והמנכ"לים המאוישות בפטור ממכרז.²³⁹ אך מובן כי לאלה לא היה ביטוי אפקטיבי בשיעור הייצוג של נשים במשרות אלה.

הקשר נוסף של ייצוג נוגע לנשים באסיפה הבוחרת לרבנים הראשיים ואת מועצת הרבנות הראשית. בית המשפט העליון פסק כי יש לפרש את התיבה "רבנים"²⁴⁰ המתמנים לאסיפה הבוחרת ככולל גם נשים בעלות השכלה תורנית והלכתית מתאימה, וזאת כדי להבטיח ייצוג הולם של נשים בהרכב האסיפה.²⁴¹ זמן קצר לאחר מכן הפכה הכנסת לכאורה את ההלכה, שכן תיקנה את החוק כך שקבעה הגדרה למיהו "רב" וקבעה כי חובת ייצוג של נשים באסיפה תתבטא על דרך הקצאת מכסות לנשים מקרב הנציגים הלא רבניים באסיפה, היינו נציגי הציבור.²⁴² עם זאת, פסק דין אחר בו נקבע כי הרבנות הראשית אינה רשאית למנוע מנשים לגשת לבחינות שהיא

²³⁷ שם, פס' 89.

²³⁸ בג"ץ 1363/23 **שדולת הנשים בישראל נ' הממשלה** (24.2.2025).

²³⁹ שם, החלטה מיום 2.6.2026.

²⁴⁰ ס' 7(8) לחוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ס-1980.

²⁴¹ בג"ץ 7583/22 **המרכז לקידום מעמד האישה ע"ש רות ועמנואל רקמן באוניברסיטת בר-אילן נ' הרבנים הראשיים לישראל** (14.1.2024). כן ראו בג"ץ 5579/18 **מרכז רקמן לקידום מעמד האישה באוניברסיטת בר אילן נ' הרבנים הראשיים לישראל**, פס' 4 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (14.8.2018).

²⁴² חוק הרבנות הראשית לישראל (תיקון מס' 8), התשפ"ה-2024, ס"ח 3327 (5.12.2024), תיקון ס' 7(8) ו-8 לחוק הרבנות הראשית לישראל.

עורכת, ובהן בחינות לתעודת "יורה יורה",²⁴³ עשוי להביא בסופו של עניין לכך שיהיו נשים שיוכלו להיחשב כ"רבנים" כפי הגדרת המונח לצורך מינוי מכסות ה"רבנים" באסיפה.²⁴⁴ צו על תנאי שהוצא לאחרונה מעמיד שאלות אלה למבחן.²⁴⁵

5.6. הרחבת סמכויות בתי הדין הדתיים

ההתפתחות המוסדית המרכזית בנושא שיפוט בתי הדין הרבניים היא חוק שיפוט בתי דין דתיים (בוררות), התשפ"ו-2026 (להלן "חוק הבוררות"), אשר התקבל בקריאה שלישית ביום 25.6.2026, עליו נעמוד להלן. לצד זאת, יש לציין גם את התיקון, על דרך הוראת שעה, לחוק שיפוט בתי דין רבניים מכוחו הוגדרה או הורחבה סמכות בית הדין הרבני בנוגע לכריכת מזונות בתביעת גירושין,²⁴⁶ כדי לעקוף את ההלכה שנפסקה בעניין זה.²⁴⁷ אשר לחוק הבוררות: הליך החקיקה החל בהצעת חוק פרטית, שהוגשה על ידי קבוצת חברי כנסת חרדים, בראשם חה"כ גפני, אשר זכתה לתמיכת הממשלה. תכלית החוק היא להסמיך את בתי הדין הדתיים לדון כבוררים בסכסוכים אזרחיים, בכפוף להסכמת הצדדים.

בתי הדין הדתיים הם בעלי סמכות שיפוט ייחודית בענייני נישואין וגירושין.²⁴⁸ עד 2006 עסקו בתי הדין הרבניים בבירור סכסוכים אזרחיים מכוח הסכמת הצדדים. ב-2006 פסק בית המשפט העליון כי בהיעדר הסמכה מפורשת בחקיקה, בתי הדין הרבניים אינם מוסמכים לדון כבוררים.²⁴⁹ בעקבות פסיקה זו נעשו לאורך השנים ניסיונות חקיקה רבים להענקת סמכות בוררות או סמכות שיפוט בהסכמה בסכסוכים אזרחיים לבתי הדין הדתיים, אך יוזמות אלו לא הבשילו לכדי חוק.²⁵⁰ הצעת החוק הנוכחית נדונה וקודמה במקורה כהסדר להענקת סמכות בוררות רגילה. עם זאת, בשלביו האחרונים של הליך החקיקה התקבלה הסתייגות מטעם הקואליציה, שלפיה פסק בוררות שיינתן בבית דין דתי ישווה לפסק דין של בית משפט לעניין אכיפתו, וניתן יהיה להגישו

²⁴³ בג"ץ 2688-19 אנגלברג נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל (14.7.2025).

²⁴⁴ ס' 7(8) לחוק הרבנות הראשית לישראל כפי תיקונו בתיקון מס' 8 ("לעניין זה, "רב" – "מי שמוסמך לרבנות" ("יורה יורה" מטעם הרבנות הראשית לישראל לאחר שעמד בבחינות בכתב הנדרשות לשם כך אשר נערכו על ידי הרבנות הראשית לישראל)). הדברים עומדים בניגוד לכאורה לעמדת הרבנות הראשית כפי שהיא מובאת בעניין אנגלברג, לעיל ה"ש 243, שם נאמר כי "תעודות יורה יורה" הריהן אך שלב ביניים, 'תחנת מעבר' בדרך להסמכה הרבנית" (שם, פס' 37 לפסק דינו של המשנה לנשיא סולברג).

²⁴⁵ חוק הרבנות הראשית לישראל (תיקון מס' 8), התשפ"ה-2024, ס"ח 3327 (5.12.2024); צו על תנאי בבג"ץ שרבט, לעיל ה"ש 131.

²⁴⁶ חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין) (תיקון מס' 6 – הוראת שעה), התשפ"ו-2025 ס"ח 3459 (18.11.2025).

²⁴⁷ בג"ץ 5988/21 פלונית נ' פלוני (19.2.2025); בע"מ 7628/17 פלונית נ' פלוני (22.9.2019). וראו דברי ההסבר להצעת חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין) (תיקון מס' 6) (סמכות כריכת מזונות ילדים), התשפ"ה-2025 ה"ח הממשלה 1851 (10.3.2025).

²⁴⁸ סמכות בתי הדין הרבניים מגודרת בעיקרה לענייני נישואין, גירושין והעניינים הכרוכים בהם. ראו ס' 1 לחוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953; סימן 51 ו-53 לדבר המלך במועצה על ארץ ישראל, 1922; סמכות בתי הדין השרעיים משתרעת על כל ענייני המעמד האישי. ראו בסימן 52 לדבר המלך במועצה על ארץ ישראל, 1922.

²⁴⁹ בג"ץ 8638/03 אמיר נ' בית הדין הרבני הגדול, פ"ד סא(1) 259 (2006).

²⁵⁰ ראו למשל הצעת חוק שיפוט בתי דין דתיים (בוררות), התשע"ה-2015 (פ/1370/20); הצעת חוק שיפוט בתי דין רבניים (סמכות שיפוט בהסכמה), התשפ"א-2021 (פ/1669/24).

ישירות להוצאה לפועל. זאת, בשונה מפסקי בוררות כלליים הטעונים הליך אישור בבית משפט אזרחי בהתאם לחוק הבוררות.²⁵¹ המשמעות היא שבתי הדין הדתיים קיבלו מעמד מועדף ביחס למוסדות בוררות אחרים. החוק החדש צפוי לפגוע בראש ובראשונה בנשים. ראשית, בבתי הדין הרבניים רק גברים מכהנים כדיינים.²⁵² אך מעבר לכך, מערכת המשפט הדתית פותחה על-ידי גברים בלבד שפעלו, וממשיכים לפעול, בתוך סדר חברתי פטריארכלי, כך שהיא משקפת ומשמרת את הפטריארכיה, ומעצם טיבה וטבעה נותנת כוח רב יותר לגברים.²⁵³ יתרה מזאת, אף כאשר בתי הדין נדרשים להחיל את הדין האזרחי השוויוני, כגון בענייני חלוקת רכוש, בפועל מוחל לעיתים דין תורה, הכולל הסדרים המפלים נשים.²⁵⁴ לכאורה נשים יכולות לבחור שלא לפנות לבוררות בבתי הדין, אולם ככל שמדובר בנשים מקהילות דתיות, החשופות ללחצים חברתיים וסנקציות חברתיות, יכולת הבחירה האוטונומית מצטמצמת במידה ניכרת. החוק החדש אומנם מפרט כי אין לפגוע בזכויות מהותיות הקבועות בחוק שיווי זכויות האישה, אולם בתי הדין הדתיים לא רואים עצמם מחויבים לפרשנותו של בית המשפט האזרחי לחוק זה.

במבט רחב יותר, צדדים מוחלשים המאופיינים בפערי כוחות מובנים מול הצד המבקש להתדיין בבית דין דתי, עלולים למצוא עצמם מתדיינים בעל כורחם בערכאות אלו, מבלי להבין את טיב הדין המוחל בהן וללא מודעות לפגיעה האפשרית בזכויות המוקנות להם לפי הדין האזרחי. חשש זה אינו תיאורטי בלבד: עד פסיקת בג"ץ ב-2006 עסקו, כאמור, בתי הדין הממלכתיים בבוררות והמחקר האקדמי הראה כי בתי הדין הרבניים, חרף היכרותם עם חוקי המגן בתחום משפט העבודה, פסקו בניגוד אליהם ולא העניקו סעד ראוי לעובדים.²⁵⁵ להרחבת סמכותם של בתי הדין הדתיים יש השלכות קשות במישור הדמוקרטי. שלטון החוק במדינה דמוקרטית נשען על קיומן של נורמות משפטיות בהירות, נגישות וכאלו הניתנות לשינוי ולעדכון בידי נבחר הציבור ברשות המחוקקת.²⁵⁶ בבתי הדין הדתיים פועל דין דתי עתיק יומין, שאינו נגיש במתכונת סדורה ושאינו ניתן לשינוי על ידי הפרלמנט.²⁵⁷ החלת דין מסוג זה בערכאה משפטית ממלכתית מהווה, אפוא, פגיעה מהותית בשלטון החוק במובנו המהותי והפרוצדורלי כאחד.

יתרה מכך, חקיקה זו מהווה צעד משמעותי לקראת פירוק מערכת המשפט הממלכתית למערכות משפט שונות לסקטורים שונים בחברה הישראלית. כך, למשל, עם הזמן עשויה להתפתח מערכת דיני עבודה בבתי הדין הרבניים הממלכתיים השונה מזו שבבתי הדין לעבודה הממלכתיים או מערכת דינים שונה להגנת הדייר וכך הלאה. בטווח הארוך, משמעותו של תהליך זה היא כרסום באחידות המשפטית ואובדן עקרון "הקוהרנטיות

²⁵¹ ס' 23 לחוק הבוררות, התשכ"ח-1968.

²⁵² ס' 3 לחוק הדיינים, התשט"ו-1955; תקנות הדיינים (תנאי הסמכה וסדריה), התשט"ו-1955. אך ראו הדיון לעיל, ה"ש 244-240 וטקסט נלווה, בעניין הגדרת "רב" לצורך האסיפה הבוחרת והאפשרות להיבחר בבחינות "יורה יורה".

²⁵³ ראו "נייר עמדה מס' 19: הפגיעה בזכויות נשים בעקבות השינויים המשפטיים", אסופה, לעיל ה"ש 1, עמ' 411.

²⁵⁴ ראו למשל דנג"ץ 8537/18 פלוני נ' בית הדין הרבני הגדול בירושלים (24.6.2021).

²⁵⁵ רון ש' קליינמן "הכל כמנהג המדינה?": הלכה והשקפה בפסיקת הדיינים בבתי הדין בישראל בסכסוכי עבודה" מחקרי משפט לב 141 (2019).

²⁵⁶ ראו למשל אהרן ברק פרשנות במשפט כרך ג - פרשנות חוקתית 489-490 (1995).

²⁵⁷ יתרה מזו, בבתי הדין הרבניים לא חלה הלכת התקדים המחייב ודיינים שונים מפרשים את הדין באופנים שונים. ראו גילה שטופלר "המהפכה המשפטית כתחילתה של מלחמת דת" ICON-S-IL Blog (24.4.2023).

הנורמטיבית",²⁵⁸ המשפט האזרחי נועד להסדיר את זכויותיו וחובותיו של הפרט כלפי כל פרט אחר. הגדרת כללים שונים ביחס לזכויות וחובות אלו לסקטורים שונים שומטת את הקרקע תחת עקרון שלטון חוק אחד במדינה.

לצורך קידום החקיקה, נסמכו תומכיה על טיעונים מבוססי רב-תרבותיות, לפיהם חברה רב-תרבותית מחויבת לאפשר לבני קהילות המעוניינים בכך לנהל את ענייניהם בבתי דין דתיים. בנוסף, נטען כי החוק מעניק ביטוי ראוי לאיזון הגלום בנוסחה של "מדינה יהודית ודמוקרטית".²⁵⁹ עם זאת, יש להדגיש כי גם טרם חקיקתו של חוק זה, עמדה לכל אדם האפשרות לבחור בהתדיינות בפני בתי דין דתיים פרטיים בהסכמה. מאבקם של מתנגדי החקיקה נשא פרי בכמה היבטים מרכזיים: ראשית, החקיקה נמשכה מעל שנתיים. שנית, היקף תחולת החוק צומצמה. הוצאו מגדרי החוק: סכסוכים בין בני זוג (או בני זוג לשעבר), הליכים שהמדינה או רשות הם צד בהם, ענייני הנוגעים להליכי משמעת, וכן צומצמה התחולה בכל הקשור ליחסי עובד מעביד.²⁶⁰ כמו כן, נוספה הוראה מפורשת הקובעת כי אף שבית הדין פוסק לפי הדין הדתי, אין בפסיקתו כדי לגרוע מזכויות מהותיות המעוגנות בחוק שיווי זכויות האשה, מזכויות קוגנטיות של עובדים בדיני העבודה, מחקיקת מגן הנוגעת לאנשים עם מוגבלות ומזכויות המוקנות מכוח חוק החוזים האחדים.²⁶¹ מנגד, מאבקם של המתנגדים כשל בבלימת התיקון שהוכנס ברגע האחרון, המקנה לפסקי הבוררות מעמד של פסק דין של בית משפט לעניין אכיפתם.²⁶² בעקבות קבלת החוק הגישו שורה של ארגוני חברה אזרחית עתירות לבית המשפט הגבוה לצדק בדרישה להורות על ביטולו.²⁶³

5.7. רווחה

בתקופת כהונתה של הממשלה הנוכחית חיים כ-2 מיליון ישראלים מתחת לקו העוני, וכ-28% מהילדים בישראל (כמעט כל ילד רביעי) חיים בעוני, בעלייה קלה לעומת 27.6% ב-2023, הממקמת את ישראל במקום השני מבין מדינות ה-OECD בעוני ילדים, אחרי קוסטה ריקה.²⁶⁴

מול המציאות הזו, פירקה הממשלה את המועצה לביטחון תזונתי, אשר ביקרה את תכנית תלושי המזון של ש"ס, לפיה זכאים לתלושי מזון בכסף מזומן מי שזכאים להנחה בארנונה. המועצה לביטחון תזונתי סברה כי יש לחזק תוכניות הזנה בבתי ספר, לזכאים על בסיס מידע בלשכות רווחה, כלומר גם מי שאינו ממצה זכויות ארנונה. זאת, אף שבסופו של דבר הממשלה קיבלה להלכה את עמדת המועצה והודיעה כי יגובשו "אמות מידה

²⁵⁸ "משפטה של מדינה שואף לשלמות. הוא מבקש קוהרנטיות נורמטיבית. שיטת משפט אינה קונפדרציה של שיטות נפרדות, הקשורות בקשר פורמאלי דק. שיטת משפט היא אחדות, המכירה בשונות ובייחוד של מרכיביה השונים. לייחוד ניתן ביטוי, בענייני המעמד האישי, על-ידי הכרה במשפט הדתי כמשפט המדינה. אין כל מקום, ואין כל צידוק, להרחיב ייחוד זה לתחומי המשפט האזרחיים". בג"ץ 1000/92 בבלי נ' בית הדין הרבני הגדול, פ"ד מח(2) 221, 246 (1994).

²⁵⁹ ראו למשל, נייר העמדה שהוגש לוועדה על ידי פרופ' נחום רקובר, פרופ' אליאב שוחטמן, פרופ' ברכיהו ליפשיץ (באתר הוועדה).

²⁶⁰ ס' 1(4) עד (7) לחוק הבוררות.

²⁶¹ ס' 3 לחוק הבוררות.

²⁶² ס' 4(4) לחוק הבוררות.

²⁶³ בג"ץ 7280-04-26 משמר הדמוקרטיה הישראלית נ' כנסת ישראל, לעיל ה"ש 128.

²⁶⁴ דוח העוני של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2024.

ייעודיות" לחלוקת סיוע תזונתי "באופן שלא ידרוש לשוב ולהסתמך על מבחני הכנסה שנקבעו לעניינים אחרים, כדוגמת מבחני ההכנסה לצורך זכאות בארנונה או מבחני ההכנסה לצורך קבלת קצבאות שונות מביטוח לאומי".²⁶⁵ בהמשך לכך הקימה הממשלה במקום המועצה את הרשות למאבק בעוני. הרשות היא גוף שרוב מורכב מנציגי ממשלה, כפוף לממשלה, ושמיילא אינו פועל מאז שנחקק ב-2025, בגלל סחבת מינויים.

קצבאות הקיום, שמהוות רשת תמיכה מינימלית למי שאינם יכולים להתקיים בכבוד בעצמם, נשארו הרחק מתחת לקו הקיום בכבוד, בסכומים של 4,700 ₪ קצבת נכות מלאה, 1,800 ₪ קצבת זקנה, וקצבת הבטחת הכנסה לאם חד הורית עם 2 ילדים ומעלה (כי הקצבה לא מתעדכנת מעל שניים) היא 4,000 ₪ - יותר מ-2,000 ₪ מתחת לשכר המינימום, פחות משליש מהסכום שנקבע ע"י ועדת חריס כסכום המינימלי למחייה בכבוד בהתאם להוצאות המחייה בישראל.²⁶⁶

בהקשרי המלחמה, דוח מבקר המדינה מתח ביקורת חריפה על התנהלות משרד הרווחה בזמן חירום, כולל העברת הכדור הלוח ושוב בינו לבין משרד הפנים לגבי מימון מלונות ודירור חלופי למפונים וחסרי הדירור. משרד החינוך לא הצליח לעקוב אחרי ילדים שקיבלו הזנה בבתי הספר, וילדים שזו היתה ארוחתם המלאה היחידה ביום נותרו ללא תמיכה במשך חודשים. ילדים ונוער בסיכון לא קיבלו מענה לא ממשרד הרווחה ולא ממשרד האוצר.²⁶⁷

ההתנהלות הזו לא רק מעמיקה את העוני (אבל גם, כמובן), אלא מבטיחה פיצול בין אוכלוסיות ופירור היכולת להסתמך על תמיכה מדינתית מעצם הסטטוס האזרחי שלך. בקצרה: **היא יוצרת קליינטליזם במקום מדינת רווחה. קליינטליזם זה פוגע ברקמה הדמוקרטית של מדינת ישראל.**

ננסי פרייזר משתמשת במונח "מסגור מוטעה" (misframing),²⁶⁸ כדי לתאר כיצד מצבי חירום הופכים למצבי פילוג כאשר אין מערכת רווחה משותפת שמייצרת הגדרה שוויונית של "מי בפנים".²⁶⁹ במונחים חוקתיים, זהו פירוק של הדמוס. במונחי רווחה, זהו פירוק של סולידריות אוניברסלית. במונחי תיאוריה פוליטית, זהו מעבר מחוזה אזרחי לריבונות שבטית.²⁷⁰ הקשרים בין מדינת רווחה לסולידריות נחקרו בהרחבה בספרות המדיניות

²⁶⁵ בג"ץ 6371/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פס' 5 (11.12.2024).

²⁶⁶ יעל כהן-רימר ואיילת עוז "מחשבון חריס – התקדמות (זהירה) לעבר הגדרת קיום בכבוד: שימושים אפשריים במשפט הפלילי" **הסינור** 244 (2017).

²⁶⁷ מבקר המדינה "מתקפת השבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל – הטיפול באוכלוסייה" **דין וחשבון מיוחד** (11.2.2025).

²⁶⁸ - NANCY FRASER & AXEL HONNETH .EDS, REDISTRIBUTION OR RECOGNITION? A POLITICAL PHILOSOPHICAL EXCHANGE (2003).

²⁶⁹ שגית מור "כולנו רקמה אנושית אחת חיה? מוגבלות, סולידריות ומחסור בזמן קורונה" **משפט וממשל** כד 428, 449-444 (2022). מדינת ישראל אימצה במודע מדיניות נאו-ליברלית לאורך שנים, שהחלישה את המערכת הציבורית והשפיעה ישירות על המחסור במשאבים שהתגלה ביתר שאת בעת משבר הקורונה. לדול תשתיות הבריאות והרווחה לאורך שנים יצר את גירעונות הסולידריות.

²⁷⁰ אורן יפתחאל ואח' "לקראת תאוריה של משטרים אתנוקרטיים: הפוליטיקה של התפשטות אתנו-לאומית" **מדינה וחברה** 4 761 (2004); ראו גם: ניסים מזרחי "מעבר לגן ולגיונגל: על גבולותיו החברתיים של שיח זכויות-האדם בישראל", **מעשי משפט** ד (2011).

הציבורית.²⁷¹ נמצא כי מודלים אוניברסליים אינם רק "יעילים יותר": הם יוצרים תחושת שייכות משותפת, מפחיתים סטיגמה, ומסדירים את הקונפליקט החברתי במקום להחרף אותו. בישראל, העדר המנגנון האוניברסלי הוביל למבנה שבו קבוצות מוחלשות חוות את המדינה כגורם זר או עוין. רות ליסטר מכנה את התופעה הזו הדרה באמצעות הרווחה.²⁷² מדינת הרווחה הישראלית אינה רק מערכת חלשה; היא מערכת מפצלת. תופעות אלה התעצמו מאוד בימי ממשלת ה-37, עם ובלי קשר למלחמה.

כשמול הצמצום בתחום הרווחה מורחבת פעילות המדינה בתחום הפיקוח והמישטור (הן בתחום האזרחי ובמיוחד בתחום הדתי) ופרקטיקת התקציבים הסקטוריאליים הפכה לשגרתית, נוצרת קרקע פוריה לפריחתן של גישות פופוליסטיות המשופעות ברטוריקה פוליטית של "יש לנצח את האליטות" במקום "עלינו לבנות מדינה משותפת".²⁷³

החברה האזרחית, מעוררת ההשראה ככל שהיא, אינה תחליף למדינה. וההסתמכות עליה רק העמיקה את השסעים, החרפה את אי-השוויון, והדגישה את האידאולוגיה הרווחת בישראל: מי שיש לו קהילה חזקה – ישרוד; מי שלא שפר עליו מזלו – יישאר מאחור. כאשר אזרח מגלה על בשרו שהמדינה איננה שם עבורו בשעתו הקשה ביותר – הוא מפסיק לראות עצמו כחלק ממנה. זוהי הקרקע הפוליטית שעליה צומחות תחושות של כעס, מרד, נקמה, שהן כחמצן עבור הפופוליזם.

יש להדגיש, כי ההתפוררות המכוונת והמתמשכת של מערכות הרווחה והסולידריות בישראל לא היתה, ואינה, תהליך אקראי; היא משרתת אינטרסים פוליטיים, כלכליים ומוסדיים ברורים. ראשית, פוליטיקה שבטית-מגזרית מונעת היווצרות של רוב אזרחי הדורש מדינת רווחה אוניברסלית, ומאפשרת לממשלות להמשיך ולהקצות משאבים באופן סלקטיבי וקליינטליסטי – בתמורה לתלות פוליטית בשלטון. שנית, פירוק הרווחה מייצר הזדמנויות כלכליות לשחקנים פרטיים: חברות קבלן, מפעילי שירותים וגופים עסקיים הנהנים מהפרטת שירותים שבעבר ניתנו על ידי המדינה. המרחב שבו האזרח תלוי בשירותים פרטיים במקום בזכויות ציבוריות משיא רווחים, מגביר אסימטריות במידע, ומחליש מנגנוני ביקורת דמוקרטית. לבסוף, היעדר סולידריות משרתת גם אידאולוגיות פוליטיות הרואות במדינה החברתית איום. במיוחד הכוונה היא לתפיסות כלכליות נאו-ליברליות אינדיבידואליסטיות רדיקליות, לצד תפיסות ריבונות המעמידות כוח וביטחון מעל חובתה של המדינה להבטיח תנאי חיים בסיסיים. לפי תפיסות אלה, מדינת רווחה אוניברסלית נתפסת כמקור להעצמת אזרחים ולדרישות פוליטיות שאינן רצויות. במובן זה, פירוק הסולידריות איננו תוצר לוואי של מדיניות, הוא תנאי לקיומה.

GØSTA ESPING-ANDERSEN, THE THREE WORLDS OF WELFARE CAPITALISM 18-33 (1990); Paul Pierson, ²⁷¹ *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Societies*, 43 REV. FRANCAISE SOCIOLOGY 369 (2002).

Lister, R. (2004). *Poverty and Social Justice: recognition and respect* (Third Bevan Foundation Annual ²⁷² Lecture). The Bevan Foundation.

²⁷³ דני גוטוויין "תמורות במדיניות הכלכלית של הימין הישראלי 1977-2003: מהפרטה מלאימה להפרטה אוליגרכית" **עבודה, חברה ומשפט** י 221, 224-230 (תשס"ד). המעבר למה שגוטוויין מכנה "ההפרטה המלאימה", יצר משטר שבו ההקצאה של משאבי רווחה עברה להתנהל לפי כוח פוליטי ומגזרי, במקום לפי עקרון אוניברסלי או אזרחי. ראו גם מאמרו, "מ'מהפכה חוקתית' ל'הפיכת נגד': ההיגיון המשפטי של משטר ההפרטה הישראלי" **מעשי משפט** א 47, 50-51 (2008), שם הוא מתייחס להיגיון של "שלב המגזור": קבוצות מוחלשות התארגנו למגזרים ועשו שימוש בכוחם הפוליטי כדי להשיג את השירותים שלא עלה בידם לרכוש בשוק. בית המשפט אף הפך לבורר בין מגזרים במאבקים אלו.

מכאן שברור מי עשוי להפסיד מהתפוררות הסולידריות – הציבור כולו; אך ברור לא פחות מי מרוויח בוודאות מהמשך והתרחבות הסדקים החברתיים: אלו הזקוקים לציבור מפוצל, חלש ותלוי כדי לשמר סדר פוליטי וכלכלי שאיננו שוויוני מעצם טבעו והמשרת אותם. מכאן ברור גם מה צריך להיות החזון ליציאה ואיחוי המשברים: כינון תפיסות מארגנות חלופיות לפעילות המדינה ולמערכת רווחה שתיצור סולידריות ושייכות. סולידריות אינה רגש ואינה תוצאה של מדיניות רווחה, היא תשתית. היא בחירה פוליטית. והיא תנאי להמשך קיום החברה הישראלית כקהילה פוליטית משותפת.²⁷⁴

5.8. זכויות להט"בים.

במרץ 2023 פירסמנו נייר עמדה שעמד על הפגיעות המיוחדות של הקהילה הלהט"בית לשינויים המשטריים שהממשלה קידמה.²⁷⁵ הסברנו כי פגיעות זו נובעת גם מן שחלק ניכר מן ההכרה המשפטית בזכויות להט"בים. וות בישראל, ובמיוחד בתחום המשפחה, ההורות, הנישואים, זכויותיהם של א.נשים על הקשת הטראנסית וההגנה מפני הפליה, עוגן בפסיקת בתי המשפט ולא באמצעות חקיקה ראשית מפורשת. בין היתר, הפסיקה היא שאפשרה רישום בישראל של נישואים אזרחיים שנערכו בחו"ל,²⁷⁶ ובהמשך את רישומם של זוגות מאותו המין שנישאו בחו"ל;²⁷⁷ פיתחה את מוסד צו ההורות הפסיקתי;²⁷⁸ הגנה על הורים להט"בים מפני הפליה; הביאה לפתיחת הפונדקאות בישראל לזוגות גברים;²⁷⁹ והגנה על שורה של זכויות של א.נשים על הקשת הטראנסית. פסיקה המבטיחה את השוויון התקבלה גם בימי הממשלה הנוכחית – בנוגע להנפקת תעודות לידה שישקפו את קיומן של שתי אמהות לילד/ה,²⁸⁰ ובנוגע להחלת חוק האימוץ כך שיחול על בני זוג מאותו המין.²⁸¹ הניסיונות לשנות באופן יסודי את מעמדה של הרשות השופטת ואת מנגנון בחירת השופטים, גם אם אינם מביאים לביטול מיידי של זכויות להט"בים. וות, מגדילים את פגיעותן של זכויות המבוססות בעיקר על פסיקה ועל ביקורת שיפוטית.

²⁷⁴ איננו דנים כאן, ולא כי הדברים אינם חשובים ביותר, בנושא היחס לתוכנית החומש לחברה הערבית ולפשיעה במגזר הערבי בתקופת הממשלה ה-37.

²⁷⁵ "נייר עמדה מס' 37: הפגיעה בזכויות להט"בים. וות בעקבות השינויים המשטריים", **אסופה**, לעיל ה"ש 1, עמ' 473.

²⁷⁶ בג"ץ 143/62 **פונק שלזינגר נ' שר הפנים**, פ"ד יז 225 (1963).

²⁷⁷ בג"ץ 3045/05 **בן ארי נ' מנהל מינהל האוכלוסין במשרד הפנים**, פ"ד סא(3) 537 (2006).

²⁷⁸ בע"מ 1118/14 **פלוגית נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים**, פס' 7 לפסק דינו של השופט הנדל (1.4.2015); משרד המשפטים "היועץ המשפטי לממשלה אינו מתנגד למתן צו הורות פסיקתי על מנת להכיר בבת זוגה של אם ביולוגית כאם נוספת" (הודעת דוברות 8.2.2015). מ-2005 ועד 2015 הכרה בהורות המשפטית של האם הלא יולדת נעשתה בהליך אימוץ מכוח ע"א 10280/01 **פלוגי נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד נט(5) 64 (2005); לסקירה מלאה ומפורטת של ההכרה המשפטית בהורות להט"בית ראו: צבי טריגר "הורות בסיכון כפול: איומים מחוץ ומבית על ההורות הלהט"בית" **מעשי משפט** יד 13 (2023).

²⁷⁹ בג"ץ 781/15 **ארד-פנקס נ' הוועדה לאישור הסכמים לנשיאת עוברים על פי חוק הסכמים לנשיאת עוברים** (11.7.2021). בתחילת יולי 2022 פורסם שהחל תהליך הפונדקאות הראשון לאחר הודעת משרד הבריאות. אדיר ינקו "**החל הלך הפונדקאות הראשון לזוג גברים בישראל: 'רשימת ההמתנה ארוכה'**" **Ynet** (3.7.2022).

²⁸⁰ בג"ץ 7978/16 **סיראי נ' שר הפנים** (21.3.2024).

²⁸¹ בג"ץ 5158/21 **גורטלר נ' שר הרווחה** (28.12.2023).

יותר משלוש שנים לאחר פרסום נייר העמדה, ניתן לבחון את התחזיות והחששות שהוצגו בו אל מול ההתפתחויות בפועל. **התמונה מורכבת**. חלק מן התרחישים החמורים שנחזו לא התממשו; חלקם נבלמו, בין היתר בעקבות התנגדות ציבורית ופוליטית; אולם בכמה תחומים התממשו חלק מן החששות, לעיתים לא באמצעות ביטול מפורש של זכויות אלא בדרך של שחיקה מוסדית, תקציבית ומינהלית שלהן. כמו כן ננקטו צעדים נוספים וחדשים, אף על פי שלא הוכרזו בפומבי על ידי הקואליציה. להלן נעמוד על ההתפתחויות אלה, נבחן היכן הצליחו המחאה, החברה האזרחית והאופוזיציה לבלום פגיעה, ומה נדרש לעשות כעת.

ראשית, מבחינה חקיקה מפורשת לפגיעה בלהט"בים, חקיקה כזו ככלל לא עברה. למשל, לא חוקקה ההתייבבות בהסכמים הקואליציוניים לתקן את חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות ציבוריים כך שניתן יהיה בתנאים מסוימים, לסרב לספק מוצר או שירות בשל אמונה דתית כגון לסרב לתת טיפול רפואי כמו טיפולי פוריות ללהט"בים שמבקשים להוליד ילדים בנימוק שהדבר נוגד את אמונתם הדתית של נותני השירות.²⁸² מאידך, הקואליציה מנעה את קידומם של הצעות שנועדו להרחיב את ההגנה על להט"בים. ות, ובהן תיקון חוק אימוץ ילדים, הצעות לאיסור טיפולי המרה, לנישואים אזרחיים, להכרה בפשעי שנאה, להרחבת איסור ההפליה בדיור ולשינוי כללי פרשנות, למעט בנוגע לשוויון לבני זוג מאותו המין בהקשר של משפחות שכולות ("חוק שגיג גולן").²⁸³

על מעמדה של הרשות השופטת תחת הכנסת הנוכחית עמדנו לעיל. אך לצד החשש מפני פגיעה ברשות השופטת התחדד מאז פרסום נייר העמדה המקורי חשש נוסף: לא רק שינוי הפסיקה עצמה, אלא שחיקה בציות לה. כך למשל, רשות האוכלוסין וההגירה הערימה קשיים על רישום הורות להט"בית ואף לא קיימה במקרים מסוימים פסקי דין של בתי המשפט בנוגע לרישום הורות מכוח צו הורות פסיקתי.²⁸⁴ הואיל והורותו של ההורה הלא-ביולוגי במשפחות רבות תלויה במוסד צו ההורות הפסיקתי שיצרו בתי המשפט ובציות לפסיקת בתי המשפט, ציות לפסיקה על ידי הרשות המבצעת הוא לעתים תנאי אין בלתו ליחסי הורים וילדים במשפחה גאה.

גם גופים אחרים התקשו או סירבו ליישם את מלוא משמעותה של ההכרה המשפטית בהורות להט"בית. בין היתר נחשפו לאחרונה מקרים שבהם קופת חולים מכבי מחקה מתיקו של ילד הורה שהורותו הוכרה מכוח צו הורות פסיקתי, אף על פי שזוהי הפרה של הדין הישראלי ושל פסיקת בתי המשפט.²⁸⁵

המשמעות רחבה מן המקרים הפרטניים. חלק ניכר מזכויות המשפחה הלהט"בית מבוסס מלכתחילה על כך שרשויות המדינה ורשויות ציבוריות מכבדות הכרעות שיפוטיות ומיישמות אותן. כאשר מתערער עקרון שלטון החוק, שבין היתר מכוחו פסיקת בית המשפט מחייבת את הרשות המבצעת, הפגיעה עלולה להיות קשה במיוחד בקבוצות שזכויותיהן הושגו באמצעות פסיקה.

תיקון מס' 6 לחוק שיפוט בתי דין רבניים עליו עמדנו לעיל, המאפשר כריכת מזונות ילדים לתביעת גירושים בבית הדין הרבני,²⁸⁶ עשוי להיות בעל משמעות מיוחדת עבור הורים שנישאו בנישואים הטרוסקסואליים ויצאו

²⁸² הצעת חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים (תיקון – פגיעה באמונה דתית), התשפ"ג-2022 (פ/222, י"ח בכסלו התשפ"ג, 12.12.2022).

²⁸³ הגדרת "בן משפחה" בס' 1(א) לחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950, כפי שתוקן בתיקון מס' 42, ס"ח 3105 (7.11.2023).

²⁸⁴ למשל: עת"מ 17025-09-25 ב' ב' ח' נ' שר הפנים ורשות האוכלוסין וההגירה (22.6.2026).

²⁸⁵ אור הדר "מכבי חסמה הורים להט"בים מגישה לתיק הרפואי של ילדיהם - בלי להודיע" Ynet (26.7.2026).

²⁸⁶ לעיל, ה"ש מס' 246-247 וטקסט נלווה.

מהארון במהלך הנישואים או לקראת סיומם. בסכסוכים כאלה הועלו בעבר טענות בדבר מסוגלות הורית פגומה בשל נטייה מינית או בשל יציאה מהארון, ובתי הדין הרבניים נטו לעיתים נכונות לקבל טענות מסוג זה במסגרת סכסוכי משמורת. אמנם ניתן לעתור לבג"ץ נגד הכרעות מכלול של בתי הדין, אולם הנסיגה בציות להכרעותיו עלולה להותיר ילדים והורים ללא מענה. מטרתה של ההלכה לפיה כריכת מזונות ילדים לתביעת גירוש אינה תקפה היתה למנוע סחטנות גט, בין היתר, וויתורים מצד ההורה המוחלש על חשבון צרכי הילדים. מזונות ילדים הם זכות עצמאית של הילדים. כעת, עלול להיווצר מצב של סחטנות בנוגע למשמורת כאשר אחד ההורים יוצא מהארון, ולהיות מופעל עליו לחץ להסכים לסכום מזונות מופחת בשם הילדים כתנאי לכך שלא יעשה שימוש בנטייתו המינית בפני בית הדין הרבני כדי לטעון שהוא נעדר מסוגלות הורית בשל הנטייה המינית. הצטברות של הרחבת סמכויות בתי הדין מצד אחד והחלשת הביקורת השיפוטית מצד אחר עלולה אפוא לפגוע הן בהורים להט"בים והן בילדיהם.

בתקופת הממשלה הנוכחית חלו גם פגיעות ישירות יותר בתשתיות שנבנו בשנים קודמות לטובת הקהילה הלהט"בית. בין היתר, קוצצו מיליוני שקלים מתקציבי האגף לקידום להט"ב במשרד לשוויון חברתי; קוצצו תקציבים המיועדים לתוכניות להט"ב ברשויות המקומיות; נפגעה "תקנת הסובלנות" שבאמצעותה מתקיימים שיעורים ותוכניות לקבלת האחר; ונפגעו או בוטלו תוכניות המיועדות לאוכלוסיות להט"ביות פגיעות. בשב"כ, כנראה כחלק מתהליך הדתה כללי שהארגון עובר (כמו ארגונים רבים נוספים), לפי הפרסומים, בוטל התקציב לתא הגאה ובוטלו אירועי חודש הגאווה.²⁸⁷ הפגיעה בתקציבים משמעותית משום שאין מדובר רק בהצהרה סמלית על יחס המדינה לקהילה. התקציבים מממנים שירותים ממשיים ברשויות המקומיות, במערכת החינוך ובמסגרות המיועדות לאוכלוסיות המצויות בסיכון.

נייר העמדה מ-2023 הזהיר מפני ניסיון לצמצם את העיסוק בלהט"ב, בסובלנות ובקבלת האחר במערכת החינוך. במהלך כהונת הממשלה התעוררו כמה התפתחויות המחזקות את החשש. כאמור, קוצצו תקציבים המיועדים לחינוך לסובלנות; ובנוסף, ארגונים בעלי עמדות הומופוביות או התומכים בטיפול המרה קיבלו אפשרות לפעול בתוך מערכת החינוך הממלכתית; ובמסגרת שינוי נהלים לתלמידים להט"בים שולבה פסיכולוגית המפנה לטיפול המרה. במקביל דווח על ירידה חדה בשיעור התלמידים הלהט"בים הבוחרים לצאת מהארון בפני צוותי החינוך. המשמעות אינה רק ירידה בהיקף הפעילות החינוכית בנושא להט"ב. בית הספר הוא אחד המרחבים המרכזיים שבהם ילדים ובני נוער אמורים לקבל הגנה מפני בריונות והפליה. פגיעה באמון של תלמידים להט"בים בצוותי החינוך עלולה לצמצם גם את יכולתם לפנות לקבלת סיוע כאשר הם נתקלים בפגיעה. הפגיעה מתקיימת גם בילדים שאינם להט"בים שכן החינוך לסובלנות שהם מקבלים הוא לוקה בחסר. כל התלמידות והתלמידים זכאים לחינוך הומניסטי לשוויון ולכבוד האדם.

נייר העמדה המקורי הדגיש כי הקהילה הטרנסית חשופה במיוחד לשינויים משטריים. מסקנה זו נותרה בעינה. חלק ניכר מן ההסדרים החינוכיים לחייהם של אנשים על הקשת הטרנסית אינם מעוגנים בחקיקה ראשית ואף לא בפסיקת העליון, אלא מבוססים במידה רבה על נהלים מנהליים, שחלקם נוצרו או שונו בעקבות התדיינות משפטיות (למשל, שינוי סעיף המין במרשם האוכלוסין, רישום הורות טרנסית, פעילות הוועדה הארצית להתאמה מגדרית, הוראות בתחום הביטוח הלאומי, העבודה הסוציאלית, מערכת החינוך ותנאי כליאה). גם האיסור על הפליה בעבודה בשל זהות מגדרית אינו מופיע במפורש בחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, אלא הוכר

²⁸⁷ ירון אברהם "סערה בשב"כ: ראש הארגון דוד זיני ביטל את אירועי חודש הגאווה ואיפס את התקציב לתא הגאה" - N-12 (24.6.2026).

בפסיקת בית הדין הארצי לעבודה כנגזר מן האיסור על הפליה מחמת מין ונטייה מינית. מכאן שהחלשת הביקורת השיפוטית מסכנת אוכלוסייה זו באופן מיוחד: ניתן לפגוע בזכויותיה גם באמצעות שינוי נוהל מינהלי, ללא צורך בביטול חוק ובלי שהדבר יהווה אי-ציות לפסיקה.

בתקופת כהונתה של הכנסת הנוכחית נפגעה גם האפשרות להעלות חלק מן הסוגיות הללו לדיון פרלמנטרי באמצעות שאילתות דחופות. יו"ר הכנסת פסל שורה של שאילתות שהגיש ח"כ יוראי להב הרצנו בנושאים הנוגעים לקהילה הלהט"בית, ובהם קיצוץ תקציבים לרשויות המקומיות, אפליה בצבא, פונדקאות, אלימות כלפי להט"בים, חדירת ארגונים הומופוביים לבתי ספר, טיפולי המרה, אפליית טרנסג'נדרים והפסקת תקצוב תוכניות להט"ב. פסילת השאילתות אינה כשלעצמה פגיעה בזכות להט"בית מסוימת, אך היא מצמצמת מנגנון מרכזי שבאמצעותו נדרשת הממשלה לתת דין וחשבון פומבי על מדיניותה.

מדוע לא התממשו התחזיות הגרועות ביותר?

במקום מהלך אחד המבטל באחת את זכויות הקהילה, התפתחה בחלק מן התחומים שחיקה הדרגתית: קיצוץ תקציבים; פגיעה בתוכניות חינוך ותמיכה; קשיים ביישום פסיקות; הרחבת סמכותם של מוסדות דתיים; ניסיונות לשנות את האופן שבו המדינה מתייחסת למשפחות להט"ביות; והמשך החלשת המנגנונים המוסדיים שבאמצעותם הושגו זכויות הקהילה מלכתחילה; אי-כיבוד פסיקות בתי המשפט. אחת הסיבות האפשריות לכך שיוזמות מסוימות נבלמו היא שהפגיעה בזכויות להט"ב הפכה במהירות ממחלוקת משפטית מופשטת לשאלה קונקרטית שקל לציבור להבין. האפשרות שבית מלון יסרב לארח זוג מאותו המין, שרופא יסרב להעניק טיפול או שבעל עסק יסרב לתת שירות בשל נטייתו המינית של אדם המחישה לציבור הרחב את המשמעות המעשית של שינוי החוק. ארגוני הקהילה, ארגוני זכויות אדם, החברה האזרחית, אנשי מקצוע, האופוזיציה והמחאה הציבורית הצליחו להעלות את המחיר הציבורי והפוליטי של מהלכים כאלה.

באשר למשפחות הלהט"ביות: הילדים והילדות הם נכדים, אחיינים ובני דודים של סטרייטים. המשפחתיות היא ערך חשוב ביותר בחברה הישראלית על כל גווניה, ולכן פגיעה במשפחה הלהט"בית מהווה פגיעה ישירה במשפחה הישראלית, וייתכן שבמקרה זה חשיבותה החברתית והתרבותית של המשפחה בכלל, מגינה על המשפחה הלהט"בית, לפחות לעת עתה, מפני נסיגה בהגנה המשפטית עליה. אך ההגנה חלקית. העובדה שיוזמה חקיקתית נבלמה אינה מלמדת שהמדיניות העומדת מאחוריה נעלמה.

חלק מן הפגיעות עברו לזירות פחות גלויות: החלטות תקציביות, נהלים, מינויים, תוכניות לימודים, אופן יישום פסיקות ופעילותן היומיומית של רשויות המדינה. קל יחסית לגייס מחאה ציבורית נגד הצעת חוק דרמטית. קשה יותר לייצר אותה תשומת לב סביב קיצוץ בתקציב של תוכנית ברשות מקומית, שינוי נוהל מינהלי או אי-יישום של פסק דין במקרה פרטני. זהו אחד הלקחים המרכזיים של שלוש השנים האחרונות.

כדי להבטיח את זכויות הקהילה בהמשך, יש להפחית תלותן של זכויות להט"בים. ות בפסיקה ובהחלטות מנהליים בלבד. יש לפעול לעיגון מפורש בחקיקה של ההכרה בהורות להט"בית ושל השוויון בין משפחות; של איסור הפליה מחמת זהות מגדרית; ושל הגנות נוספות שכיום מקורן העיקרי בפסיקה. בה בשעה, יש להמשיך להתנגד לפוליטיזציה של מינוי שופטים ולמהלכים המחלישים את יכולתם של בתי המשפט לבקר את רשויות השלטון. עבור להט"בים. ות, זוהי שאלה הנוגעת ישירות לזכויות משפחה, הורות, שוויון, בריאות, חינוך, תעסוקה וזהות. אך ההתפתחויות מאז 2023 מלמדות שאין די בזכייה בבית המשפט, וגם אין די במערכת משפט עצמאית. יש ליצור מעקב שיטתי אחר יישום פסקי דין הנוגעים לזכויות להט"בים. ות בידי רשות האוכלוסין, משרד הבריאות, משרד החינוך, קופות החולים ורשויות ציבוריות אחרות. אי-יישום של פסק דין עלול להביא בפועל לאותה

תוצאה כמו שינוי הדין, אלא שהוא מתרחש מתחת לרדאר הציבורי, והופך את המאבק באי-הציות לעניין פרטי של מי שנפגע ממנו. יש להשיב ולהבטיח תקציבים לתוכניות להט"ב ברשויות המקומיות, לשירותים לנוער ולצעירים, לתוכניות חינוך לסובלנות ולמענים לאוכלוסיות להט"ביות פגיעות. תקציב הוא אחד האמצעים המרכזיים שבאמצעותם מדיניות הופכת למציאות. לכן יש לבחון קיצוצים תקציביים כחלק מהערכת מצב זכויות הקהילה, ולא כשאלה מינהלית נפרדת. ולבסוף, יש להגן על מערכת החינוך ולהעמיק את החינוך הדמוקרטי וההומניסטי, ולהבטיח שמערכת החינוך תמשיך לספק לתלמידים ות להט"בים ולילדים ממשפחות להט"ביות סביבה בטוחה ושוויונית, ושהכשרת הצוותים והנהלים המקצועיים יתבססו על ידע מקצועי, על מניעת הפליה ועל הגנה מפני בריונות, ולהגן על תוכניות העוסקות בסובלנות ובקבלת האחר מפני התערבות פוליטית.

5.9. מצב הליטיגציה נגד ישראל בבתי דין בינלאומיים ובעולם בהקשר המלחמה בעזה

ההליכים בבית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ) ובבית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC)

במסגרת הליך שהגישה דרום אפריקה נגד מדינת ישראל על יסוד האמנה למניעת ולענישת הפשע השמדת עם, שנפתח בחודש דצמבר 2023, הוציא בית הדין שורת צווי אמצעים זמניים, ולאחרונה קבע בצו מ-21 במאי 2026 לוח זמנים מורחב להגשת כתבי הטענות (18 חודשים לכל צד),²⁸⁸ כך שדיון לגופו של עניין אינו צפוי בטווח הקרוב. 21 מדינות הגישו הצהרות התערבות²⁸⁹ לפי סעיף 63 לתקנון בית הדין (המאפשר למדינה החברה באמנת מניעת רצח עם להתערב בשאלת פרשנותה).²⁹⁰ בלזו ופלסטין ביקשו להתערב גם לפי סעיף 62 לתקנון.²⁹¹ בנפרד, מתנהל תיק דו-צדדי מקביל – ניקרגואה נגד גרמניה²⁹² – שבו נטען כי גרמניה מפרה את חובותיה הבינלאומיות באמצעות המשך אספקת נשק וסיוע צבאי לישראל; בקשת ניקרגואה לאמצעים זמניים נדחתה בצו מ-30 באפריל 2024,²⁹³ והתיק מצוי כעת בשלב ההתנגדויות המקדמיות של גרמניה. במקביל, פרסם בשנים האחרונות בית הדין הבינלאומי לצדק שתי חוות דעת הנוגעות לישראל: ב-19 ביולי 2024 קבע כי המשך נוכחותה של ישראל בשטחים הפלסטיניים הכבושים אינו חוקי ומחייב את סיומו המהיר ביותר

International Court of Justice, Order of 21 May 2026, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Case No. 192. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20260521-ord-01-00-en.pdf>

International Court of Justice, Case No. 192 — Declarations of Intervention (Article 63). <https://www.icj-cij.org/case/192/intervention>

²⁹⁰ לוב, מקסיקו, פלסטין, ספרד, טורקיה, צ'ילה, האיים המלדיביים, בוליביה, אירלנד, קובה, בלזו, ברזיל, קומורו, בלגיה, פרגוואי, הולנד, איסלנד, נמיביה, ארה"ב, הונגריה ופיג'י. קולומביה חזרה בה מהצהרת ההתערבות: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20260922-pre-01-00-en.pdf>

²⁹¹ יצוין כי ניקרגואה חזרה בה מבקשתה המקורית (מינואר 2024) להתערב כצד להליך לפי סעיף 62 לתקנון, ומשכה אותה באפריל 2025: notice of Nicaragua's withdrawal of its Article 62 application, April 2025). <https://www.icj-cij.org/node/205132>

International Court of Justice, Case No. 193, Alleged Breaches of Certain International Obligations in respect of the Occupied Palestinian Territory (Nicaragua v. Germany). <https://www.icj-cij.org/case/193>

International Court of Justice, Order of 30 April 2024, Nicaragua v. Germany, Case No. 193. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/193/193-20240430-ord-01-00-en.pdf>

האפשרי;²⁹⁴ וב-22 באוקטובר 2025 קבע בית הדין כי על ישראל חלה חובה לאפשר את פעילות גופי האו"ם, לרבות אונר"א, ולהבטיח מעבר סיוע הומניטרי לעזה.²⁹⁵ בבית הדין הפלילי הבינלאומי, לשכת קדם-המשפט דחתה ב-21 בנובמבר 2024 את מרבית הערעורים על סמכות השיפוט והוציאה צווי מעצר נגד ראש הממשלה נתניהו ושר הביטחון לשעבר גלנט, שעודם בתוקפם.²⁹⁶ יתכן בהחלט כי צווי מעצר נוספים הוצאו נגד אישים ישראלים נוספים אך נותרו חסויים.

התדיינויות בבתי משפט לאומיים

נוסף על ההליכים בבתי הדין הבינלאומיים מתקיימים הליכים משפטיים במדינות שונות סביב חוקיות יצוא נשק לישראל. בבריטניה, בפסק דין מ-30 ביוני 2025 ב-R (Al-Haq) v Secretary of State for Business and Trade ([2025] EWHC 1615 (Admin)), דחה ה-High Court את העתירה לחסימת יצוא רכיבי F-35 בנימוק של אי-שפיטות, מבלי לקבוע שהמדיניות הבריטית חוקית לגופה.²⁹⁷ בהולנד, Gerechtshof Den Haag קבע ב-6 בנובמבר 2025 כי המדינה אינה חייבת לנקוט אמצעים נוספים נגד יצוא נשק לישראל, אך זאת על רקע צו קודם של אותו בית משפט מ-12 בפברואר 2024 לעצור את יצוא חלקי ה-F-35,²⁹⁸ שנותר בתוקף.²⁹⁹ במקביל, במספר מקרים נפתחו חקירות והליכים פליליים על יסוד סמכות שיפוט אוניברסלית נגד חיילים ואישים ישראלים במדינות שונות, בעיקר ביוזמת ארגונים כמו Hind Rajab Foundation: לפי סיקור Times of Israel,³⁰⁰ הוגשו לפחות 12 תלונות במדינות שונות (ברזיל, סרי לנקה, תאילנד, בלגיה, הולנד, סרביה, אירלנד, קפריסין, דרום אפריקה וצרפת), כאשר עד כה אף אחת מהן לא הובילה למעצר, ורובן אף לא הובילו לפתיחת

²⁹⁴ International Court of Justice, Advisory Opinion of 19 July 2024, Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, Case No. 186. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20240719-jud-01-00-en.pdf>.

²⁹⁵ International Court of Justice, Advisory Opinion of 22 October 2025, Obligations of Israel in relation to the Presence and Activities of the United Nations, Other International Organizations and Third States in and in relation to the Occupied Palestinian Territory, Case No. 196. <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/196/196-20251022-adv-01-00-en.pdf>. ישראל, מצידה, אסרה על אונר"א לפעול בשטחה. חוק להפסקת פעילות אונר"א בשטח מדינת ישראל, התשפ"ה-2024, ס"ח 3295 (30.10.2024); חוק להפסקת פעילות אונר"א, התשפ"ה-2024, ס"ח 3296 (30.10.2024).

²⁹⁶ International Criminal Court, Pre-Trial Chamber I, Decision of 21 November 2024, Situation in the State of Palestine (rejection of jurisdictional challenges and issuance of arrest warrants against Benjamin Netanyahu and Yoav Gallant). <https://www.icc-cpi.int/news/situation-state-palestine-icc-pre-trial-chamber-i-rejects-state-israels-challenges>

²⁹⁷ England and Wales High Court, R (Al-Haq) v Secretary of State for Business and Trade [2025] EWHC 1615 (Admin), Judgment of 30 June 2025. <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2025/06/Al-Haq-Final-Approved-Judgment-rev-1-8-July.pdf>

²⁹⁸ Gerechtshof Den Haag, 12 February 2024, ECLI: NL: GHDHA: 2024: 191. <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI%3ANL%3AGHDHA%3A2024%3A191>

²⁹⁹ Gerechtshof Den Haag, 4 November 2025, ECLI: NL: GHDHA: 2025: 2290. <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI%3ANL%3AGHDHA%3A2025%3A2290>

³⁰⁰ Times of Israel, "12 complaints said filed against IDF soldiers abroad over alleged war crimes in Gaza". <https://www.timesofisrael.com/12-complaints-said-filed-against-idf-soldiers-abroad-over-alleged-war-crimes-in-gaza/>

חקירה רשמית. המקרה הבולט ביותר הוא זה של המילואימניק יובל וגדני, נגדו הורה בית משפט פדרלי בברזיל בינואר 2025 על פתיחת חקירה בחשד להריסת מבנה מגורים תוך שימוש בחומרי נפץ שלא בקרב, בעקבות תלונה של הארגון;³⁰¹ וגדני עזב את ברזיל בטרם ננקטו נגדו צעדים נוספים.

6. סיכום ומה הלאה

בנייר עמדה זה לקחנו על עצמנו אתגר גדול: לסכם ולנתח את המהלכים שתוכננו ובוצעו על ידי ממשלת ישראל ה-37 במהלך הכנסת ה-25 (2022 – 2026) שיש בהם כדי לסכן או לפגוע בדמוקרטיה הישראלית, כאשר התמקדנו בעיקר בהיבטים הקשורים למצב הדמוקרטיה כלפי פנים. האתגר הוא גדול ממספר סיבות. ראשית, משום העדר פרספקטיבה. אף תוך כדי כתיבת הנייר הזה עצמו התרחשו התפתחויות משפטיות שבימים כתיקונם היו מחייבות תשומת לב נפרדת ומלאה. בוודאי שאין לנו פרספקטיבה לאורך זמן. אכן, הן העיון התיאורטי והן הניסיון ההשוואתי מלמדים שלפחות חלק ממאמצי הממשלה לשחיקת הדמוקרטיה ושלטון החוק בישראל עשויים היו להשפיע על תפקוד המוסדות השונים בדרכים לא-גלויות וללא עיגון בחקיקה או בפעולה משפטית או שלטונית מפורשת. חישובי הסיכון ופונקציות התועלת של גורמים שונים במערכות המשפט, החקיקה והמינהל בישראל השתנו מן הסתם נוכח פעולותיה של הממשלה והסערות הציבוריות סביבן; דברים שבעבר נדמו בלתי אפשריים בתרבות הפוליטית והשלטונית הישראלית נהיו ממשניים ומוחשיים. השלכות אלה קשה לתעד בשלב זה, אך הוא עשויות להיות בעלות משקל מצטבר ומתמשך ועמוקות בהרבה מתיקון חקיקה נתון או ממינוי של גורם כזה או אחר. שנית, משום ההיקף העצום של הנושאים והסוגיות אשר לפיתחנו אשר מקשה על עיצוב פרספקטיבה. ברצוננו לדייק מהבחינה המשפטית בהצגת הדברים, צללנו לעומק של פרטי הליכים מסויימים, בעוד שעניינים אחרים כלל לא זכו לתשומת לב, מסיבות שונות. פערם אלה בתשומת הלב – נושאים מסויימים בפירוט רב ונושאים אחרים כלל לא נדונים – עשויים כשלעצמם לעוות את המציאות. שלישית, נוכח טבעם הפוליטי והשנוי במחלוקת של רבים מהנושאים בהם טיפלה הממשלה, ורצוננו להציג ולנתח את הדברים מנקודת מבט משפטית-מוסדית מקצועית.

ניתוחנו התמקד לפיכך בהתפתחויות שהתרחשו בתקופה זו ביחס למצבם של ארבעה "בסיסי השולחן" של הדמוקרטיה הישראלית כדמוקרטיה פרלמנטרית וליברלית: הרשות השופטת, הרשות המחוקקת, הרשות המבצעת, ומעמדם של ערכים ליברליים בסדר הפוליטי-משפטי בישראל.

בשורה התחתונה אנו סבורים כי ההתנגדות למאמצים האנטי-דמוקרטיים של ממשלת ישראל נשאה פרי. מאבקים ציבוריים כנגד ההפיכה המשטרית וצעדים אנטי דמוקרטיים ואנטי ליברליים, לצד עמידתם האיתנה של חלק ממערכות המדינה כנגד צעדי הפוליטיזציה הבוטים שקידמה הממשלה, איפשרו למדינת ישראל להחזיק מעמד, גם אם בקושי רב. מצבה הדמוקרטי של ישראל, כך אנו סבורים, הוא מסוכן גם אם ניתן לשאוב עידוד מסוים מתופעות שהתגלו. הוא מסוכן משתי סיבות עיקריות: חולשת המנגנונים המגנים על הדמוקרטיה לצד אדישות מופגנת כלפי פועלה האנטי-דמוקרטי של המדינה מחוץ לשטחה. עידוד ניתן לשאוב משום שנחשפו רבדי חוסן דמוקרטי הישראלי. מערכת הבחירות לכנסת ה-26 צריכה, כך אנו סבורים, וכך גם הכנסת ה-26

Times of Israel, "IDF soldier who escaped war crimes investigation in Brazil arrives in Israel".³⁰¹
<https://www.timesofisrael.com/idf-soldier-who-escaped-war-crimes-investigation-in-brazil-arrives-in-israel/>

לאחר שתיבחר – להבטיח צמצום הסיכונים ואת חיזוק ההגנה על הדמוקרטיה בישראל. אנחנו מאמינות ומאמינים שהדבר אפשרי.

--

נייר עמדה זה נכתב על ידי :

ד"ר רונית לוין-שנור, אוניברסיטת תל אביב
פרופ' איתי בר-סימן-טוב, אוניברסיטת בר-אילן
ד"ר קרן הורוביץ, אוניברסיטת בר-אילן
פרופ' רות הלפרין-קדרי, אוניברסיטת בר-אילן
פרופ' דפנה הקר, אוניברסיטת תל אביב
פרופ' עלי זלצברגר, אוניברסיטת חיפה
פרופ' מיכל טמיר, שערי מדע ומשפט
פרופ' צביקה טריגר, המכללה למינהל – המסלול האקדמי
ד"ר תמר מגידו, האוניברסיטה העברית
ד"ר חנן מנדל, הקריה האקדמית אונו
ד"ר יעל רימר-כהן, האוניברסיטה העברית
פרופ' גילה שטופלר, המרכז האקדמי למשפט ועסקים
פרופ' יופי תירוש, אוניברסיטת תל אביב

הערות ניתנו על ידי :

פרופ' אורי אהרונסון, אוניברסיטת בר-אילן
פרופ' איתי אטר, אוניברסיטת תל אביב
פרופ' מרגית כהן, האוניברסיטה העברית
ד"ר נדיב מרדכי, המרכז האקדמי למשפט ועסקים