

חקיקה אנטי-דמוקרטית - סיכום מושב חורף 2011 בכנסת

שנתיים חלפו מאז כינונה של הכנסת הנוכחית – שנתיים שבהן אנו עדים להחרפה של מגמות הפגיעה בדמוקרטיה בישראל, בין השאר באמצעות חקיקה הפוגעת בזכויות יסוד העומדות בבסיסה. חלק ניכר מיוזמות החקיקה האנטי-דמוקרטיות מכוונות לפגיעה בזכויות המיעוט הערבי, ולפגיעה בחופש הביטוי, המחאה וההתאגדות – בעיקר כלפי קבוצות מיעוט (בין אם אתני, חברתי או פוליטי) או כלפי דעות שאינן עולות בקנה אחד עם עמדות הרוב השולט בעת הזאת.

האגודה התריעה על המגמות הללו, ובתום מושב הקיץ אף [פנתה ליו"ר הכנסת ח"כ רובי ריבלין ולראש הממשלה מר בנימין נתניהו](#), והביעה את חששה מפני ההסלמה של הזרמים האנטי-דמוקרטיים בתוך בית המחוקקים, הבאים לידי ביטוי בין השאר בחקיקה מוגברת החותרת תחת יסודות הדמוקרטיה: "אנו פונים אליכם כדי להתריע ולהזהיר מפני מגמה מסוכנת זאת, ובכדי לקרא לכם להביא לעצירתה ולתיקונה. כמי שעומדים בראש הרשות המבצעת והמחוקקת במדינת ישראל הדמוקרטית – אנו סבורים כי חובתכם כלפי הציבור – להתוות דרך, להנחיל ערכים, ובראש ובראשונה להגן על הערכים הדמוקרטים ועל הדמוקרטיה. עליכם, מתוקף תפקידכם, להגן על חופש הביטוי, כבוד האדם והשוויון; להבטיח פלורליזם של דעות, מחשבות ועמדות; לאפשר חופש מחאה והתאגדות; ולייצר לגיטימציה למכלול העמדות והדעות. עליכם להבטיח, כי לא תתאפשר עריצות של הרב כלפי המיעוט, לרבות המיעוטים החברתיים, הפוליטיים והלאומיים, ושזכויות המיעוטים כולם ישמרו ויקבלו הגנה בחסות הדמוקרטיה."

בתשובות שהתקבלו לפניית האגודה נמסר [מסר מרגיע](#) לכאורה: חלק מן ההצעות האנטי-דמוקרטיות כלל לא זכו לתמיכת הממשלה, והאחרות נמצאות בשלבים מוקדמים, ובמסגרת הליכי החקיקה תינתן הדעת על כל ההיבטים המשפטיים והחוקתיים הכרוכים באישור החקיקה.

האמנם?

עתה, בתום מושב החורף, אנו מצרים לומר כי חששותינו לא התבדו. נהפוך הוא – אנו עדים להתגברות נוספת, הן בקצב קידום החקיקה האנטי-דמוקרטית והן במסה של הצעות החוק הגזעניות והפוגעניות שמניחים חברי הכנסת. בין השאר העבירה הכנסת במושב החורף האחרון את חוק מימון ארגונים, את חוק ועדות קבלה לשובים, את חוק הנכבה, את חוק ביטול אזרחות בשל טרור או ריגול; וקידמה את החוקים הבאים לקראת סיום החקיקה: חוק איסור חרם, הצ"ח הכבילה של עובדים זרים, הצ"ח השב"חים, הצ"ח ביי"ד לזרים, הארכת הוראת שעה של חוק חשוד בעבירות בטחון ועוד.

יותר מכך, במושב אחרון סומנו "כלבי השמירה של הדמוקרטיה", ארגוני החברה האזרחית, ובמיוחד ארגוני זכויות האדם, כמטרה בפני עצמם. החל בהתבטאויות שר החוץ של ישראל שכינה

את הארגונים "סייעני טרור" וכלה בניסיון לכונן ועדות חקירה פרלמנטריות לארגונים במטרה להגביל את פעילותם ולעשות דה-לגיטימציה לערכים ולעמדות אותם הם מקדמים.

ועדות החקירה הפרלמנטריות נחסמו אמנם ברגע האחרון, אך כאמור חקיקה שמסמנת את ארגוני החברה האזרחית ומפלה אותם – עברה; חקיקה המאפשרת פסילה של אנשים מלהתקבל ליישובים על בסיס קריטריונים בלתי ענייניים – עברה; חקיקה הקונסת את מי שמציין את יום הנכבה – עברה; חקיקה המאפשרת שלילה של אזרחות – עברה; והצעות חוק בעייתיות רבות אחרות נמצאות בשלבים מתקדמים בהליך החקיקה.

זאת ועוד, בניגוד לצפי של יו"ר הכנסת ושל ראש הממשלה – ההליך הפרלמנטרי לא בלם את האלמנטים הבלתי חוקתיים או המפלים או הגזעניים או הבלתי דמוקרטיים של הצעות חקיקה אלה. ההיפך הוא הנכון – היינו עדים לעריצות בוטה של הרוב כלפי המיעוט; ואם לא די בכך – בשל המסה העצומה של חקיקה אנטי-דמוקרטית, וכן השיח וההליכים המלווים אותה – גם אם הממשלה לא תמכה בחלק מהחוקים האמורים (אם כי יש להדגיש שברובם היא כן תמכה!) – הרי שהנזק של דה-לגיטימציה של קבוצות שונות בחברה הישראלית כבר נעשה, כמו גם הפגיעה בערכים הדמוקרטיים של החברה הישראלית.

נוכח האווירה בכנסת, אווירה של כל-יכולות של הרוב, והלגיטימיות שמקבלת הפגיעה במיעוט, הגנה על עקרונות הדמוקרטיה רק מקבלת משנה של תוקף, ומאירה על החשיבות של ארגוני החברה האזרחית בעמידתם הקבועה ובהתעקשותם על ההגנה על המיעוטים מפני עריצות הרוב החולף.

האגודה לזכויות האזרח מנהלת [מעקב צמוד](#) אחרי הליכי החקיקה האנטי-דמוקרטית, מתריעה עליה ופועלת לסיכולה.

להלן מובאות יוזמות החקיקה האנטי-דמוקרטית שקודמו במושב החורף 2011.

חקיקה אנטי-דמוקרטית

מושב חורף 2011

חקיקה אנטי-דמוקרטית שהסתיימה:

1. **הצעת סדר הדין הפלילי (עצור החשוד בעבירת ביטחון) (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התש"ע-2010 (ממשלתית) – הצ"ח המאריכה בשנה נוספת את הוראת השעה הפוגענית, המאפשרת מעצרים של חשודים בעבירות ביטחון לתקופות ארוכות יותר ללא ביקורת שיפוטית, והארכת מעצרים שלא בנוכחותם. ההסדר הקבוע בהוראת השעה – אשר חלקו אף נפסל מפורשות בידי בית המשפט העליון בבש"פ 8823/07 פלוני נ' מדינת ישראל (11.2.10) – פוגע באופן קשה וחמור בזכות האדם להליך פלילי הוגן ובעקרונות היסוד, העומדים בבסיס**

המשפט הפלילי הישראלי. מכיוון שהוא שולל את הערובות המינימליות הדרושות להבטיח ניהול חקירה הוגנת, הוא פותח פתח עצום לטיפול בלתי הולם בעצורים ואף להרשעת חפים מפשע. **סטאטוס**: עבר בקריאה ראשונה ב-21.7.10, ובקריאה שנייה ושלישית ב-20.12.10.

2. הצעת חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה, פ/2081 (אלקין ואחרים)

– בהתאם להצ"ח (בנוסחה המקורית) על כל גוף או אדם המקבל תמיכה ממדינה זרה להירשם אצל רשם המפלגות, לדווח באופן מיידי על כל תמיכה, לסמן כל מסמך ולהצהיר בתחילת כל דבר שנאמר על ידו כי הוא נתמך ע"י מדינה זרה. הצ"ח כוללת גם עונשים חמורים. למעשה, מדובר בהצ"ח שמטרתה לעשות דה לגיטימציה ולפגוע בפעילות של ארגונים הנתמכים, בין השאר, ע"י תרומות שמגיעות ממדינות זרות. על אף שכבר קיימת חובה בחוק לפרט ולציין תרומות אלה, מוצעת כאן הרחבה של החקיקה והטלת חובות שמטרתן לסמן פעילות של ארגונים אזרחיים מסוימים כבלתי לגיטימית וחתרנית. בנוסף – המדובר בהצ"ח שתופסת רק פעילות אזרחית מסוימת, בדגש על פעילותם של ארגוני זכויות אדם, תוך הפלייתם והחשדתם במשתמע, ביחס לגופים או אנשים הנתמכים ע"י גורמים זרים מגוונים שאינם מדינות. **סטאטוס**: השר (דאז) הרצוג ומשרד המשפטים קידמו נוסח צר של הצ"ח שקובע אך ורק קיצור תקופת הדיווח בגין תרומות ממדינות זרות וציון על גבי מסע פרסום, בתנאים מסוימים, את המממן. הצ"ח, בנוסחה החדשה, עברה קריאה שנייה ושלישית ביום 21.2.11. לעמדת האגודה

3. חוק הנכבה – הצעת חוק יום העצמאות (תיקון – איסור ציון יום העצמאות או הקמת מדינת ישראל כיום אבל), התשס"ט-2009 (אלכס מילר) – לפיה מי שיציין את יום העצמאות של מדינת ישראל כיום אבל – יאסר. ההצעה זכתה לתמיכת ממשלה אך בעקבות לחץ ציבורי הוסכם על נוסח חלופי – לפיו יוסר הסעיף הפלילי, והענישה תתמקד בשלילת מימון ציבורי ממוסדות שיצוין אצלם יום הנכבה, ונקבע שם חדש: הצ"ח יסודות התקציב (תיקון מספר 39) (הפחתת תקציב או תמיכה בשל פעילות נגד עקרונות המדינה), התש"ע-2010

גם בגרסתו החדשה, מדובר בחקיקה הפוגעת קשות בחופש הביטוי, כאשר עמדה פוליטית מסוימת נאסרת ע"י הרוב הפוליטי. **סטאטוס**: הצ"ח עברה בקריאה ראשונה ב-16.3.10. ב-14.3.11 אושר הנוסח לקריאה שנייה ושלישית על ידי ועדת חוקה, וב-22.3.11 עבר החוק קריאה שנייה ושלישית במליאה. לעמדת האגודה

4. הצעת חוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (ועדות קבלה ביישובים קהילתיים בגליל ובנגב), התש"ע-2009 (דוד רותם, ישראל חסון, שי חרמש) – הצ"ח לפיה ועדות קבלה ליישובים רשאיות לדחות מועמדים שאינם מתאימים "להשקפת היסוד של היישוב", למרקם החברתי של היישוב ועוד. המדובר בהצ"ח שיש בה כדי להדיר בראש ובראשונה מיעוטים אתניים מיישובים יהודיים, אך גם כדי להדיר כל מי שאינו שותף לעמדה, דת, השקפה פוליטית וכיוצ"ב של ועד היישוב. יצוין, כי עתירה של האגודה לזכויות האזרח נגד ועדות הקבלה תלויה ועומדת בבג"ץ. **סטאטוס**: הצ"ח אושרה סופית לקריאה שנייה-שלישית בוועדת חוקה ביום 15.3.11, אחרי שהוסכם על הכנסת שני שינויים לנוסח – הקטנת התחולה לארבע מאות משפחות במקום חמש מאות, וצמצום התחולה לגליל ולנגב

בלבד. ההצעה עברה קריאה שנייה ושלישית במליאה ב-22.3.11. האגודה לזכויות האזרח הגישה עתירה נגד החוק יום לאחר אישורו. לעמדת האגודה

5. הצ"ח האזרחות (תיקון – ביטול אזרחות בגין מעשה טרור או ריגול), פ/2377 (דוד רותם) –

המדובר בהצ"ח המאפשרת שלילת אזרחות מאדם שמורשע בריגול או במעשה טרור. ההצעה פוגעת בזכויות יסוד של אזרחי המדינה, באשר שלילת האזרחות (זכות יסוד לכשעצמה) גוררת גם פגיעה בשורה ארוכה של זכויות יסוד הנגזרות ממנה. כל זאת כאשר בחוק הפלילי קבועים כלים להתמודד עם מי שהורשעו בטרור או ריגול. **סטאטוס:** הצ"ח אושרה לקריאה ראשונה בוועדת הפנים ביום 10.1.11 עם שני תיקונים מהותיים: שלילת האזרחות תיעשה תחת פיקוח היועץ המשפטי לממשלה; קביעה כי אין להותיר אדם ללא אזרחות או מעמד. ההצעה עברה בקריאה ראשונה ב-7.3.11 במליאה, ואושרה לקריאה שנייה שלישית בוועדת הפנים, באותו נוסח (כולל התיקונים האמורים) ביום 15.3.11. ההצ"ח עברה בקריאה שנייה ושלישית במליאה ביום 28.3.11. לעמדת האגודה

הצ"ח שקודמו בתמיכת ממשלה:

1. הצעת חוק למניעת הסתננות (עבירות שיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"א-2011

- הצ"ח קובעת, בין השאר, כי מבקשי מקלט וילדיהם שייכנסו לישראל דרך גבול מצרים יוכלו להיעצר לתקופה של שלוש שנים (ולא ל-60 ימים, כפי שקובע חוק הכניסה לישראל), וכי ביקורת על מעצרו של מבקשי המקלט תיערך רק לאחר 14 ימים. אם תתקבל הצעת החוק, אפשר יהיה להעמיד לדין פלילי כל מבקש מקלט, ועונשו יהיה מאסר חמש שנים. זהו אף עונשו של מי שמסייע למבקש מקלט או נותן לו מחסה. מי שמסייע או נותן מחסה שוב – עונשו יהיה חמש עשרה שנות מאסר. הצ"ח ממשיכה במגמה של דה-לגיטימציה לארגוני זכויות אדם וסיוע, כמו גם לפרטים, המסייעים לפליטים ומהגרי עבודה. **סטאטוס:** ב-28 במרץ 2011 הניחה הממשלה את הצעת החוק, והביאה אותה לקריאה ראשונה במליאה יומיים לאחר ההנחה, וביום האחרון למושב החורף.

לעמדת האגודה

2. הצעת חוק איסור הטלת חרם, פ/2505 (אלקין ואחרים) – לפי הצ"ח זו מי שיוזם, מקדם או

מפרסם חומר שעשוי לשמש כבסיס מידע להטלת חרם – עובר עוולה נזיקית ועבירה פלילית והוא יחויב בפיצוי הנפגע כלכלית מהחרם, לרבות פיצוי מוסכם ללא הוכחת נזק של 30 אלף ש"ח. לגבי אזרח זר – תיאסר כניסתו לישראל למשך 10 שנים וניהול עסקים בישראל, ולגבי מדינה זרה – לא יועברו אליה כספים שחייבים לה מישראל, וניתן אף יהיה לפצות מתוכם את הנפגעים. גם היא לא תוכל לנהל עסקים בישראל. ואם לא די בכך – כל זה יחול רטרואקטיבית לשנה. המדובר שוב בהצ"ח שמפלה לרעה בעלי עמדות פוליטיות מסוימות בישראל, שהרוב הפוליטי מחוקק על מנת לנטרל את המיעוט הפוליטי המתנגד לעמדתו. מטרתו של החוק לפעול בראש ובראשונה נגד חרמות לגיטימיות של מוצרי ההתנחלויות, ובתוך כך פוגע באופן קשה בכלי מחאה בלתי אליים, חוקי ולגיטימי, המקובל בעולם כולו (וגם בישראל), וזאת תוך פגיעה בחופש ביטוי, מחאה והתאגדות של אזרחי המדינה. **סטאטוס:** עבר טרומית ביום 14.7.10. בוועדת השרים לחקיקה לא אושרו הסעיפים הנוגעים

לאזרחים ומדינות זרות, כנראה מטעמים של יחסי חוץ, וכן לא הסעיף הרטרואקטיבי (סעיפים 5, 6, 8). אושר לקריאה ראשונה ביום 15.2.11. הוגשה בקשה לרביזיה שנדונה ביום 28.2.11, שם הוחלט לקבל נוסח חלופי (שהוכן בשיתוף עם הייעוץ המשפטי ומשרד המשפטים). בנוסח זה הורדה העבירה הפלילית, ונקבע כי רק מי שקורא לביצוע חרם ייכלל בחוק. ההצעה עברה קריאה ראשונה במליאה ביום 7.3.11, וצפויה לשוב לוועדת חוקה להכנה לקריאה שנייה ושלישית. לעמדת האגודה

3. הצעת חוק תיקון חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 20) (בית דין לזרים) (ממשלתית) – על פי ההצ"ח יוקם במשרד המשפטים "בית דין לזרים" שידון בעניינים הנוגעים להסדרת מעמד בישראל, ובכלל זה, כבר עם הקמתו, בהסדרת מעמדם בישראל של ילדים לתושבי קבע. עם הקמת בית הדין ירוכזו כל הסמכויות הנוגעות להגירה ולמעמד של מי שאינם יהודים – הביצועיות, התחיקתיות והשיפוטיות – בידיהם של משרד הפנים ומשרד המשפטים. משרדי הממשלה הם שיחוקקו את המדיניות בנהלים, הם שיוציאו אותה אל הפועל, והם שישפטו את עצמם, ויחרצו דינם שלהם, האם המדיניות שקבעו וביצעה הינם חוקיים. מדובר בפגיעה חמורה בעקרון הפרדת הרשויות, בפומביות הדיון המשפטי ובכללי הצדק הטבעי; ובזכויות היסוד של רבים, ובהם בני זוג של אזרחים ותושבים, ילדים בירושלים המזרחית, מהגרי עבודה, מחוסרי אזרחות ועוד. **סטאטוס**: עברה קריאה ראשונה ב-20.12.10. בוועדת הפנים בדיונים להכנה לקריאה שנייה-שלישית. לעמדת האגודה

חקיקה עוקפת פסיקות בג"ץ:

שורה של ניסיונות מצד הממשלה וחברי כנסת פרטיים לצמצם את סמכויות הרשות השופטת ולפגוע בכוחה על ידי חקיקה המבטלת או עוקפת פסיקות מפורשות של בית המשפט ובכך מעקרת אותו מתוקף:

1. הצעת חוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה) (תיקון מס' 8) (ממשלתית) – בשנת 2005 אישרה הכנסת תיקון לחוק הנזיקים האזרחיים, שתכליתו הייתה לשלול מתושבי השטחים הכבושים את הזכות לקבל פיצויים בגין נזקים שנגרמו להם על ידי כוחות הביטחון של ישראל, וזאת אף שלא במסגרת פעילות מלחמתית. בדצמבר 2006, בעקבות עתירה של תשעה ארגוני זכויות אדם, ובהם האגודה לזכויות האזרח, הורה בית המשפט העליון לבטל את התיקון, בהיותו בלתי חוקתי. שישה חודשים בלבד לאחר מתן פסק הדין הכינה הממשלה הצעת חוק "עוקפת בג"ץ" שמטרתה לחוקק מחדש את התיקון שנפסל. **סטאטוס**: ההצעה עברה בקריאה ראשונה בכנסת ה-17. הוחל עליה דין רציפות בכנסת ה-18, והיא נדונה בוועדת חוקה בהכנה לקריאה שנייה ושלישית. לעמדת האגודה

2. סעיפים 8(3) ו-9 (תיקון חוק הכניסה לישראל וחוק הכניסה לישראל – סייג לתחולה)
הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010 (ממשלתית) – עניינה של הצעת החוק בהטלת מגבלות על הסדרת מעמדם של מי שאינם

יהודים בישראל. על פי ההצעה לא תתאפשר רכישת מעמד בישראל על ידי מי ששהו בישראל שלא כדיון, אלא לאחר "תקופות צינון" בנות מספר שנים מחוץ לישראל. ההצעה סותרת מפורשות פסיקות של בג"ץ שקבעו כי הדרישה כי בן זוג זר יעזוב את הארץ כתנאי להסדרת מעמדו אינה חוקתית. **סטאטוס**: ההצעה הוכנסה לתוך חוק ההסדרים, אך הופרדה ממנו לאור חוות דעת של היועמ"ש לכנסת. נידונה בוועדת הפנים להכנה לקריאה שנייה ושלישית. [לעמדת האגודה](#)

3. **פרק ד' (תעסוקה), סעיפים 18(1), 8(2) ו-8(4) (תיקון חוק הכניסה לישראל) להצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנים 2011 ו-2012 (תיקוני חקיקה), התשע"א-2010 (ממשלתית) – עניינם של הסעיפים הוא בהגבלתם, בדרכים שונות, של רישיונות העבודה הניתנים למהגרות ולמהגרי עבודה השוהים בישראל. ההצעה מבקשת להשיב על כנו הסדר כבילה של העובדים הזרים שנפסל בבג"ץ, ואף כונה על ידי השופטים "מעין עבדות בגרסה מודרנית".¹ **סטאטוס**: ההצעה הוכנסה לתוך חוק ההסדרים, אך הופרדה ממנו לאור חוות דעת היועמ"ש לכנסת. אושר הנוסח לקריאה שנייה ושלישית על ידי ועדת הפנים ב-29 במרץ 2011, והיא צפויה לעבור במליאה בקריאה שנייה ושלישית. [לעמדת האגודה](#)**

פעילויות נוספות:

ועדות חקירה לארגונים – הכנסת אישרה שתי הצעות להקמת ועדת חקירה, של דני דנון ושל פאינה קירשנבוים, לבדיקת מקורות המימון של הארגונים. **סטאטוס**: נידון בוועדת הכנסת ביום 31.1.11 וביום 2.2.11 קיבל אישור כתב מינוי. ביום 21.2.11 פורסם כי עקב התרחבות ההתנגדות של חכים ושרים להקמת הוועדות, היוזמה לא תקודם ע"י ישראל ביתנו בהעדר רוב להעביר אותה במליאה. ניסיון להעלות את ההצעות למליאה לאישור ביום 16.3.11 נכשל אף הוא בהעדר רוב. [לעמדת האגודה](#)

למעקב האגודה על חקיקה אנטי-דמוקרטית בכנסת הנוכחית

¹ בג"צ 4542/02 עמותת קו לעובד נ' ממשלת ישראל, פסק דין מיום 30.3.06.