האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطن في اسرائيل
The Association for Civil Rights in Israel

2018 – שנה רעה לדמוקרטיה

זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 2018

מבוא

התשובה לשאלה אם מדינה היא דמוקרטית היא לעיתים נדירות תשובה של "כן" או "לא". כך, למשל, יכולות להיות דרגות שונות של הפרדת רשויות. אפשר להתייחס לדמוקרטיה כאל מרחב שיכול לנוע בין רחב ומכיל לצר ומדיר, עד שהוא הופך למשטר חשוך של דיקטטורה של הרוב – או אפילו עריצות של יחידים. לפעמים, המעבר ממצב אחד לאחר אינו מתבטא במהפכות מהיום למחר, אלא בתהליך הדרגתי, באמצעות חקיקה שהיא לכאורה לגיטימית, שלאט לאט מצמצמת את מרחב הפעולה ואת הסמכויות של רשויות שונות, ואת המרחב הניתן לאזרחים לפעול ולהשפיע. במדרון זה, הפגיעה בדמוקרטיה והפגיעה בזכויות האדם – ובפרט בזכות לשוויון, בזכויות המיעוטים ובחופש הביטוי – כרוכות זו בזו. האם והיכן אנו נמצאים על מדרון זה?

בשנים האחרונות מתחזקת בישראל מגמה מטרידה ביותר של צמצום המרחב הדמוקרטי, באופן שמצטייר כמדיניות מכוונת. חברות וחברי הממשלה והכנסת החלו לקדם באופן אינטנסיבי יוזמות הפוגעות בסממנים דמוקרטיים בסיסיים של המשטר: בזכויות מיעוטים, בחופש הביטוי ובפעילותם של ארגוני החברה האזרחית, ובהמשך גם בשומרי הסף ובמערכת האיזונים והבלמים בין רשויות המדינה. מדאיגה במיוחד העובדה שהזירה המרכזית של יוזמות אלו היא זו שאמורה להיות לב הדמוקרטיה ומעוז להגנה עליה – הכנסת. גם אם לא כל יוזמות החקיקה מבשילות לכדי חוקים, הן משפיעות על השיח הציבורי ועל התייחסותו של הציבור לדמוקרטיה, לזכויות אדם, לקבוצות מיעוט (בין אם פוליטי, חברתי או אתני), לשלטון החוק ועוד.

מסמך זה, המתפרסם לציון יום זכויות האדם הבינלאומי ה-70, מתמקד ביוזמות החקיקה של השנה החולפת, המאיימות באופן מסוכן על זכויות האדם ועל הדמוקרטיה בישראל. אלה כוללות יוזמות הפוגעות בשומרי הסף של הדמוקרטיה ובמערכת האיזונים והבלמים בין הרשויות; חקיקה המכוונת לפגוע במעמד או בזכויות של המיעוט הערבי בישראל; יוזמות הפוגעות בחופש הביטוי; וחקיקה המכוונת לטשטוש הגבול המשפטי בין ישראל הריבונית לשטחים הכבושים (שמשליכה על הדמוקרטיה ועל זכויות האדם).

כאמור, מדובר בעיצומו של תהליך שנמשך כבר כמה שנים.[1] השלכותיו על החברה בישראל הן דרמטיות, גם אם לעתים קשה להבחין בהן בזמן אמת. כדי לשמור על זכויות האדם ולחזק את הדמוקרטיה צריך קודם כל להכיר בסכנה האורבת לפתחנו: אם לא נעצור, הפרקטיקות של אפליה, פגיעה בשוויון, צמצום חופש הביטוי והעדפת אידיאולוגיה אחת על פני האחרות ילכו וישתרשו, וסופן לפגוע בכל אחד ואחת מאזרחי ותושבי המדינה שחייהם, אמונתם או השתייכותם אינם מתיישבים עם הקו והערכים שמנהיג הרוב הפוליטי.

---

[1] להרחבה על תהליך צמצום המרחב הדמוקרטי ולסקירה מלאה של יוזמות החקיקה הרלבנטיות מהשנים האחרונות, ראו: צמצום המרחב הדמוקרטי בכנסת ה-20 – תמונת מצב, עדכון אחרון – אוקטובר 2018.

פגיעה בשומרי הסף ובמערכת האיזונים והבלמים

בשנים האחרונות חוזרת ונשנית מפי חברי הממשלה בפרט והקואליציה בכלל טענה של "היעדר משילות". על פי טענה זו מוטלות על הממשלה מגבלות שלא מאפשרות לה לבצע את מדיניותה, ולפיכך נדרשות רפורמות שונות בצורת המשטר והמינהל בישראל, שיחזקו את כוחה של הממשלה וירחיבו את כלי פעולתה. בטענה זו מקדמת הממשלה יוזמות חקיקה המאיימות לפגוע במערכת האיזונים והבלמים החיונית לקיומה של דמוקרטיה מתפקדת, ולהביא לחיזוק הרוב הפוליטי על חשבון מינהל תקין, שלטון החוק וזכויות אדם.

מובן כי לממשלה נחוצים כלים כדי לבצע את מדיניותה, שאמורה לשקף את רצונו של הרוב. אולם, במדינה דמוקרטית, גם אם נדרשים צעדים לטייב את אופן העבודה של הממשלה, הם אינם אמורים לפגוע במערכת האיזונים והבלמים, שתפקידה להבטיח כי הממשלה לא תפעל ללא כל ריסון ומגבלות. האיזונים והבלמים כוללים את עצם קיומן של בחירות, את קיומה של מערכת בתי משפט עצמאית, לרבות בית המשפט העליון, את מערכות שלטון החוק, את מבקר המדינה, שירות ציבורי מקצועי ונטול משוא פנים, חברה אזרחית פעילה, תקשורת חופשית, וכמובן החוק בכלל, וחוקי יסוד בפרט. הגבול בין הבטחת אפשרויות הפעולה של הממשלה, לבין דרישת החסמים החשובים המבטיחים זכויות אדם, דמוקרטיה ושלטון החוק, נראה לפעמים דק ולא ברור. אך השמירה עליו היא חיונית להבטחת ערכים בסיסיים אלה.

תחת טענת הפגיעה במשילות מתנהלת בשנים האחרונות מתקפה על בית המשפט העליון, שמעז להתייחס למדיניות של הממשלה הפוגעת בזכויות אדם; על המשטרה והמפכ"ל, שמעזים לחקור או להעמיד לדין נבחרי ציבור; על מבקר המדינה; על היועץ המשפטי לממשלה ועל המשנה ליועץ, כאשר אינם מגנים באופן אוטומטי על מדיניות הממשלה; על עובדי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים והיועצים המשפטיים במשרדי הממשלה האחרים, שאינם מוכנים לשמש כעורכי הדין של השרים אלא מתעקשים למלא את תפקידם כשומרי סף; על פקידי הממשלה, שפועלים כאנשי מקצוע ואינם תומכים ומקדמים אוטומטית כל יוזמה של הממשלה או של השר; ועוד. לגבי כל אחד מהגורמים ה"מפריעים" הללו מקדמת הממשלה רפורמות או הצעות חוק שונות, שמטרתן לרסנם, להגביל את כוחם ואת סמכויותיהם ולהכפיפם לממשלה ולגורמים פוליטיים. שתי יוזמות חקיקה כאלה שבלטו בשנה החולפת הן ההצעה להוסיף "פסקת התגברות" לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וההצעה לרפורמה באופן המינוי של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה.

הוספה של **"פסקת התגברות"** לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו תאפשר לכנסת לחוקק מחדש חוקים שנפסלו על ידי בית המשפט העליון בהיותם סותרים את חוק היסוד ופוגעים יתר על המידה בזכויות האדם. לצד הניסיון לקדם חקיקה של "פסקת התגברות" כללית הוצע השנה גם לחוקק "פסקת התגברות צרה", שתאפשר לכנסת לעקוף באופן ספציפי את פסק הדין של בג"ץ בנוגע להחזקת מבקשי מקלט במעצר; אולם ברור שגם "פסקת התגברות" מצומצמת היא רק צעד ראשון בדרך להרחבתה לנושאים נוספים, ולהעמקת הפגיעה בדמוקרטיה ובזכויות האדם.

על "פסקת ההתגברות" נמתחה ביקורת נרחבת, לרבות מנשיאת בית המשפט העליון בדימוס נאור, נשיאת בית המשפט העליון הנוכחית חיות, היועץ המשפטי לממשלה ורבים אחרים. תחת הכותרת המעורפלת נמצאת פגיעה דרמטית במנגנון הפרדת הרשויות בישראל, וחיסול אחד היסודות המרכזיים של הדמוקרטיה – הגנה חוקתית על זכויות האדם בכלל, ועל זכויות המיעוט בפרט, באופן בלתי תלוי בקונסטלציה הפוליטית. חוקי היסוד בישראל הם התחליף הדל לחוקה שלא קיימת אצלנו, ושתפקידה המרכזי במדינות רבות בעולם הוא הגנה מפני עריצות הרוב ומפגיעה מהותית במשטר הדמוקרטי. בית המשפט העליון, שכיום מתוקף סמכותו ותפקידו כבג"ץ עומד כמגן על הדמוקרטיה, יאבד את כוחו אם תעבור "פסקת ההתגברות": אם בג"ץ יפסול החלטות וחוקים העומדים בסתירה לחוקי היסוד ומפרים זכויות אדם, הכנסת תוכל פשוט לחוקק אותם

מחדש. כך, הרוב הפוליטי בכל עת נתונה יוכל לנצל את יתרונו המספרי כדי לפגוע בזכויות המיעוט – בין אם מדובר בבני ובנות המיעוט הפלסטיני בישראל, בנשים, בלהט"ב, בחרדים, בעניים, בעולים, ביוצאי אתיופיה או בכל קבוצת מיעוט אחרת.

הצעת חוק היועצים המשפטיים, שעברה בקריאה ראשונה בינואר 2018 ונדונה בימים אלה בוועדת החוקה, מבקשת לשנות את אופן מינוי היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה, כך שבמקום שייבחרו במכרזים, כנהוג לגבי כלל עובדי המדינה, הם ימונו על ידי ועדת איתור שלשר יש בה רוב, כלומר על ידי גורם פוליטי. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי היא נחוצה "להגברת המשילות ולחיזוק משרדי הממשלה, כך שיוכלו ליישם את מדיניות השר המופקד עליהם בצורה מיטבית והרמונית ולא לעומתית ומסכלת". כך, ההצעה מבטאת תפיסה שעל פיה היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה אמורים להיות משרתי הדרג הפוליטי, ולא שומרי סף שתפקידם להתריע על מדיניות שעלולה לפגוע בשלטון החוק.

משמעותה של הצעת החוק היא פוליטיזציה של נדבך חשוב במנגנון שומרי הסף בישראל. היא עלולה לפגוע בעצמאות ובמקצועיות של השירות הציבורי, וכן במאבק בשחיתות שלטונית ובהגנה על שלטון החוק ועל ניקיון הכפיים של הדרגים הפוליטיים ושל הרשות המבצעת. למרות ביקורת ציבורית רבה מצד משפטנים בכירים, יועצים משפטיים לממשלה בדימוס, היועץ המשפטי לממשלה הנוכחי, ארגונים ועוד, הממשלה לא חזרה בה מתמיכתה בהצעת החוק. נוסף על כך פורסם כי שרת המשפטים מבקשת לבטל את ועדת האיתור לתפקיד היועץ המשפטי לממשלה, ולהקים במקומה "ועדת מחליטים" מטעם הממשלה. לעמדתה, הייעוץ המשפטי אינו יכול להגביל את השלטון; הוא בבחינת מייעץ בלבד, כפי שעושה עורך דין ללקוח שלו, והממשלה היא הריבון והמחליט בכל הנוגע לחקיקה.

בין שומרי הסף במדינה דמוקרטית נכללים גם ארגוני החברה האזרחית, שתפקידם להגן על זכויות האדם, לפקח על מדיניות השלטון ועל פעילותו, להתריע ולפעול מול פגיעות בזכויות האדם ולסייע למי שנפגעים מהן. בשנים האחרונות התגברו ההתנכלות לארגוני זכויות אדם ויצירת דה-לגיטימציה לפעילותם ואווירה עוינת כלפיהם. אלה פוגעות לא רק באוכלוסיות המוחלשות ביותר, שהארגונים מייצגים אותן ומהווים עבורן קול, אלא גם חותרות תחת אושיות המשטר הדמוקרטי.

במהלך הכנסת ה-20 קידמה הממשלה שלל יוזמות חקיקה נגד ארגוני החברה האזרחית.[2] בשנה החולפת אמנם לא עלו יוזמות חקיקה משמעותיות הפוגעות בארגונים, אך מסע ההשמצה והדה-לגיטימציה כלפיהם נמשך בדרכים שונות. כך, בין היתר, פעל ראש הממשלה בנימין נתניהו למנוע תקציב מארגונים, והיועץ המשפטי לממשלה נאלץ להבהיר כי לממשלה אין סמכות חוקית לאסוף מידע על עמותות; ראש הממשלה, שרת התרבות ובכירים אחרים השתלחו בקרן החדשה לישראל ובארגוני החברה האזרחית; במהלך הבחירות המקומיות, פוליטיקאים האשימו מועמדים בקשרים עם הקרן החדשה לישראל ככלי לניגוח פוליטי; ופעילי זכויות אדם ופעילים פוליטיים עוכבו בשדה התעופה או זומנו ל"שיחות אזהרה" בשב"כ. מסע ההסתה נגד ארגוני החברה האזרחית נועד להשתיק את הארגונים ולהרתיע אחרים מלשתף איתם פעולה, ובכך להשתיק ביקורת נגד הממשלה ולצנזר את השיח הציבורי, כך שמה שיושמע בו יהיה אך ורק מה שמקובל על הרוב הפוליטי השולט.

---

[2] להרחבה ראו במסמך **צמצום המרחב הדמוקרטי**, ה"ש 1 לעיל.

פגיעה בזכויות המיעוט הערבי

אחד העקרונות החשובים בדמוקרטיה הוא ההגנה על המיעוט מפני עריצות הרוב. מיעוט יכול להיות מיעוט מכל סוג – חברתי, כלכלי, מגדרי, נטייה מינית, לאומי, גזעי, פוליטי וכו'. לרוב יש תמיד כוח שלא לכבד את צרכיו ואת זכויותיו של מיעוט כלשהו, אבל זה בדיוק תפקידה של הדמוקרטיה – להגן גם על מי שאינם שייכים לקבוצת הרוב ברגע נתון. מדינה דמוקרטית היא גם פלורליסטית במהותה: היא מכבדת את השונות שבין אזרחיה, מספקת הגנה מוגברת על מיעוטים בכלל ועל מיעוטי מולדת בפרט, ומאפשרת לכל קבוצה המעוניינת בכך לשמור על זהותה על כל מרכיביה, ובכלל זה מורשת, תרבות וזהות לאומית. מדינה דמוקרטית מקיימת שוויון זכויות לכל אזרחיה, בלי הבדל דת או לאום.

אם יש חוק אחד שמבטא את הרוח של הפגיעה בדמוקרטיה ובזכויות האדם בשנים האחרונות, הרי הוא **חוק הלאום** (חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי). החוק, שאושר במליאה ביולי 2018, נותן דגש והעדפה לסממניה היהודיים של המדינה על פני אלה הדמוקרטיים. המסר הכללי בחוק הוא שהמדינה היא יהודית ושל היהודים בלבד. החוק מתעלם כליל מהמיעוטים הלאומיים ומזכויותיהם, ולמעשה מסמן באופן ברור לכל מי שלא יהודי – ובפרט למיעוט הערבי הילידי, שמהווה 20% מאזרחי המדינה – שהוא אזרח סוג ב'. החוק, שמהווה בפועל חלק מחוקה עתידית של מדינת ישראל, אינו עוסק כלל בדמוקרטיה או במחויבות לזכויות אדם: הוא אינו מבטיח את זכויות האדם של כלל אזרחיה, ובראשן הזכות לשוויון, הזכות לשפה ותרבות וזכויות המיעוט. אין בו ביסוס של שלטון החוק, של המוסדות הדמוקרטיים ושל הפרדת הרשויות. הוא מעגן אפליה והפרדה גזענית במגורים, פוגע בזכות לשפה, לתרבות ולזהות של חמישית מאזרחי המדינה, וכולל הוראות מפלות רבות שפותחות פתח להנהגת פרקטיקות רחבות של אפליה גזענית בכל תחומי החיים. החוק אינו הצהרתי בלבד, אלא פוגע, הלכה למעשה, בזכויות האדם של כלל אזרחי המדינה.

גם במהלך הליך החקיקה האינטנסיבי וגם לאחר שעבר בכנסת, חוק הלאום עורר מחלוקת ציבורית וזכה לביקורת רבה. נגד החוק הוגשו עתירות רבות לבית המשפט העליון, שצפוי לדון בהן בתחילת ינואר 2019. רוחו ריחפה גם על מערכת הבחירות המקומיות בנובמבר 2018, שלוותה באמירות ובקמפיינים נגד הציבור הערבי מטעמם של מתמודדים שונים, בהסכמה ובגיבוי שבשתיקה מטעם מפלגות האם היושבות בכנסת.

גם "**חוק המשפט העברי**" שעבר השנה בכנסת מבטא העדפה של הלאום היהודי ומעלה חשש לפגיעה בזכויות המיעוטים. על פי הנוסח המקורי של ההצעה, במקרה של לאקונה (חסר) בחוק הישראלי, יידרשו השופטים לפנות קודם כל למשפט העברי. בעקבות ביקורת נרחבת על הפגיעה בשוויון, הוסכם בסופו של דבר כי ההפניה של השופטים למשפט העברי תעשה לצד ההפניה למורשת ישראל (הכוללת את כל מקורות התרבות וההגות, כולל המודרניים), ובכל מקרה תהיה בכפוף לעקרונות של חירות, יושר, צדק ושלום – מה שאמור להבטיח שמירה על העקרונות והערכים של החוק הישראלי המודרני. אולם בהקשר הרחב יותר שבו קודם החוק, הוא מסמן לבתי המשפט, ולחברה בכלל, את הכיוון הערכי "הרצוי": העדפת הדת היהודית על פני הערכים הדמוקרטיים של מדינת ישראל, ובראשם הזכות לשוויון.

פגיעה נוספת בזכויות המיעוט הערבי נרשמה השנה כשבג"ץ דחה שתי עתירות שהוגשו נגד "חוק ההדחה", שעבר בכנסת ביולי 2016. החוק הוא תיקון לחוק יסוד: הכנסת, המאפשר ל-90 חברי כנסת להדיח חבר כנסת מכהן, אם הם סבורים כי יש במעשיו, במפורש או במשתמע, הסתה לגזענות או תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או ארגון טרור נגד ישראל. הדחה כזו אינה טעונה אישור של בית משפט. למרות שהחוק מנוסח באופן ניטרלי, ברור שהוא מכוון בראש ובראשונה נגד חברות וחברי כנסת מהמיעוט הערבי.

במאי 2018 קבע בית המשפט כי חוק ההדחה אמנם פוגע בזכות לבחור ולהיבחר ואף בחופש הביטוי הפוליטי של חברי הכנסת, אך נמנע מפסילתו. בית המשפט אמנם קבע שיש להפעיל את החוק באופן מצומצם ביותר, רק במקרי קיצון חריגים שבחריגים, ועל בסיס ראיות "ברורות, חד-משמעיות ומשכנעות". אולם כמו בהרבה חוקים והצעות חוק המצמצמים את המרחב הדמוקרטי, עצם קיומו של החוק, גם אם לא יופעל, יוצר "אפקט מצנן" ומרתיע, שעלול לצמצם את חופש הביטוי והפעולה של נבחרי הציבור הערבים.

פגיעה בחופש הביטוי ובפלורליזם

חופש הביטוי הוא אחד מהיסודות החשובים ביותר בדמוקרטיה. הוא מאפשר לבטא מגוון של עמדות ודעות, למתוח ביקורת על השלטון, לשים נושאים שונים על סדר היום הציבורי, לשאול שאלות ולדרוש הסברים. צמצום מגוון הדעות המושמעות בשיח הציבורי אינו מאפשר לאזרחים לבחון מחדש את השלטון כל הזמן באופן אמיתי ומושכל.

בין מגוון היוזמות מהשנים האחרונות, המכרסמות בחופש הביטוי ובלגיטימציה של דעות שונות ומגוונות, הבולט ביותר הוא "**חוק נאמנות בתרבות**". בהמשך לניסיונותיה החוזרים ונשנים של שרת התרבות מירי רגב לשלול מימון ממוסדות בשל אירועים שאינם עולים בקנה אחד עם עמדותיה, היא קידמה השנה במרץ הצעת חוק, המבקשת להעניק למשרד התרבות את הסמכות למנוע תקציבים ממוסדות תרבות שלא על פי קריטריונים מקצועיים. הצעת החוק כוללת רשימה של קריטריונים שיאפשרו לשרה לקבוע שיצירה אינה ראויה וכי יש לשלול תקציב בגינה. רשימת הקריטריונים כוללת עניינים שממילא כבר אסורים בחוק הפלילי (כמו הסתה לטרור, לגזענות או לאלימות, תמיכה בטרור, פגיעה בדגל וכיוצ"ב); וקריטריונים אידיאולוגיים ועמומים (כמו שלילת מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, או ציון יום העצמאות כיום אבל), שכל שר יוכל לצקת לתוכם תוכן בהתאם להשקפת עולמו ולאינטרסים הפוליטיים הצרים שלו.

משמעות ההצעה היא פגיעה חמורה בחופש הביטוי האמנותי: יוצרים ומוסדות יחששו להביע דעות שאינן מקובלות על הרוב הפוליטי ולעסוק בנושאים שנויים במחלוקת, מחשש שתקציבם ייפגע. נכון לכתיבת שורות אלה קידום החוק נעצר, אך הנזק כבר נגרם בחלקו, ואת הצנזורה העצמית אפשר לראות כבר היום. הצעת החוק פוגעת גם בזכות לשוויון, שכן רק דעות מסוימות, המנוגדות לעמדות השלטון או מבקרות את פעילותו, לא יזכו לתמיכתו. קבוצות מיעוט נפגעו וייפגעו באופן מיוחד, ובראשן האזרחים הערבים, פליטים, להט"ב, זרמים בפלורליזם היהודי ואחרים.

התרבות והאמנות הם כלים משמעותיים ומרכזיים, מאז ומעולם ובכל מקום, לקיום שיח ציבורי על שלל סוגיות חברתיות, פוליטיות, כלכליות ואחרות, לרבות – ואולי במיוחד – אלו שבמחלוקת. לפיכך, סימונה של אמנות ותרבות המבטאת עמדות מסוימות בלבד כפוליטית ובלתי לגיטימית, היא התערבות קשה בחופש הביטוי ולמעשה רדיפה פוליטית וסתימת פיות של מי שהרוב הפוליטי מתנגד לו.

עוד חקיקה הפוגעת בחופש הביטוי ובפלורליזם היא תיקון לחוק חינוך ממלכתי, שנועד למנוע מארגונים מסוימים להרצות בבתי ספר ("**חוק שוברים שתיקה**") שעבר במליאה ביולי 2018. התיקון מעניק לשר החינוך סמכות לחסום את הכניסה לבתי הספר בפני גופים שפעילותם סותרת באופן חמור ומשמעותי את "מטרות החינוך", שלהן התווסף סעיף של "חינוך לשירות משמעותי או לשירות לאומי". עוד נקבע כי גם פעילות של העמדה לדין של חיילים בחו"ל וגם פעילות בחו"ל לקידום הליכים מדיניים נגד ישראל ייחשבו לעילה לפסילת ארגון.

במקור נוסחה הצעת החוק כדי למנוע הרצאות של ארגון "שוברים שתיקה" בבתי הספר (אם כי למעשה החוק לא חל עליו), אלא שהשלכותיו של החוק רחבות בהרבה. מכיוון שמטרות החינוך מוגדרות באופן מאוד כללי והצהרתי, התיקון מאפשר לשר החינוך לצנזר תכנים ולפסול כל דעה, גורם או פעילות שאינה עולה בקנה אחד עם עמדותיו הפוליטית. התיקון מנוגד למטרות החינוך כפי שהוגדרו בחוק החינוך הממלכתי, הכוללות חינוך לחשיבה ביקורתית, לזכויות אדם ולאזרחות פעילה. הוא פוגע בחינוך פלורליסטי וביקורתי, ובזכותם וחובתם של מנהלי בתי ספר לאפשר לתלמידיהם דיון חופשי ומושכל בסוגיות שנויות במחלוקת ולחשוף אותם לעמדות שונות ומנוגדות.

חברות וחברי הכנסת דנו השנה גם ב**תיקון ל"חוק החרם"**. "חוק החרם", שנכנס לתוקף ביולי 2011, מאפשר לתבוע פיצויים ממי שקורא לחרם על ישראל ו/או על השטחים, ומסמיך את שר האוצר להטיל סנקציות כלכליות על כל מי שקורא לחרם או מתחייב להשתתף בו. באפריל 2015 דחה בית המשפט העליון עתירות שהוגשו נגד החוק, ובהן עתירה של ארגוני החברה האזרחית, שטענו שהחוק אינו חוקתי בשל הפגיעה בחופש הביטוי. בית המשפט קבע שהחוק אינו פוגע בגרעין הקשה של חופש הביטוי, וכי לגיטימי למנוע ממי שקורא לחרם לקבל הטבות מהמדינה. עם זאת, תשעת שופטי ההרכב פסלו פה אחד את סעיף 2(ג) לחוק, שקבע פיצויים ללא הוכחת נזק, וקבעו שסעיף זה מרחיק לכת ופוגע באופן בלתי מידתי בחופש הביטוי, ואף מהווה גורם מצנן שפוגע בחופש הביטוי ובחופש הפוליטי. למרות זאת, קידמה הממשלה השנה הצעת תיקון לחוק שמבקשת לחוקק מחדש את הסעיף שנפסל, בשינויי נוסח קטנים שאינם משנים את מהות הבעיה שעליה הצביע בית המשפט העליון בפסיקתו. הצעת החוק אושרה בחודש יוני 2018 בוועדת החוקה בהכנה לקריאה ראשונה, למרות התנגדות היועץ המשפטי לממשלה, וטרם הובאה למליאה לקריאה ראשונה.

השנה גם אושר בוועדת הכנסת תיקון לכללי האתיקה לחברי הכנסת, האוסר מימון של נסיעות ח"כים לחו"ל על ידי הגורמים המנויים ברשימת ארגוני החרם שפרסם המשרד לעניינים אסטרטגיים. כך למעשה התיקון מגביל נסיעות של חברות וחברי כנסת לחו"ל על בסיס עמדותיהם או פעילותם של הגורמים המזמינים. יש בכך כדי לפגוע בחופש הביטוי ובחופש הפוליטי בישראל, בחסינותם של חברי הכנסת (מכלל הסיעות) וביכולתם לייצג את בוחריהם.

ניסיונות להחיל את ריבונות הכנסת בשטחים הכבושים

בכנסת ה-20 התרבו יוזמות חקיקה שמטרתן לקדם "סיפוח משפטי" של הגדה המערבית, באמצעות החלה של ריבונות הכנסת על הגדה, ולערער על הבסיס המשפטי של המשטר הצבאי שהחל ביוני 1967. משמעות המהלך היא מיסוד משטר הפליה כפול של סיפוח וכיבוש – "סיבוש": מחד – חקיקה של הכנסת תרחיב התנחלויות ותחזק את הזיקה שלהן למדינת ישראל הריבונית, ומאידך – על האוכלוסייה הפלסטינית ימשיך לחול משטר הכיבוש הצבאי כאילו דבר לא השתנה. יוזמי החקיקה אף קושרים כתרים של שוויון, דמוקרטיה וזכויות אדם כמטרת-העל של החקיקה שלהם – כל עוד ערכים אלה מתייחסים לישראלים בלבד.

בינואר 2018 החלה לצאת אל הפועל הנחיה של שרת המשפטים איילת שקד ושל שר התיירות יריב לוין לחברי ועדת השרים לחקיקה. על פי ההנחיה, לגבי כל הצעת חוק ממשלתית שתובא בפני ועדת השרים לחקיקה על הוועדה לדון באפשרות להחיל את אותו החוק בגדה המערבית. זאת, בין אם באמצעות חקיקה של הכנסת ובין אם באמצעות דרישה מהמפקד הצבאי שיפרסם צו שיחיל את אותו החוק. נוסף על כך הקימה שקד אשכול ייעודי במשרד המשפטים לסוגיות השוואת חקיקה ואכיפת חוק בשטחים, שמטרתו "להאיץ את הקצב של יצירת צווי אלוף ונרמול היחסים של תושבי יהודה ושומרון".

לעמדתם של משפטנים בכירים, ובהם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי) רז נזרי והיועץ המשפטי של הכנסת עו"ד אייל ינון, דרך המלך המשפטית לחקיקה בגדה המערבית עודנה צריכה להיות באמצעות צווים צבאיים ולא באמצעות חקיקה ישירה של הכנסת. למרות זאת, מאז השבעתה של הכנסת ה-20 נחקקו שמונה חוקים ותיקוני חקיקה החלים ישירות על הגדה המערבית. כמה מהם, ובראשם חוק ההסדרה שעבר בכנסת בפברואר 2017, משנים בצורה משמעותית את אופן השליטה הישראלית בשטחים, ומשפיעים באופן ישיר על זכויותיהם של הפלסטינים. חוקים אחרים כלל אינם נוגעים לאופן השליטה בשטח או לפלסטינים, אך מבטאים את המעבר לשיטה של חקיקה ישירה של הכנסת על השטחים הכבושים. במסמך זה נתמקד רק ביוזמות החקיקה מהשנה האחרונה, אך מדובר בשיאו של תהליך מתמשך.[3]

בפברואר 2018 חוקקה הכנסת תיקון לחוק המועצה להשכלה גבוהה, שביטל את ההפרדה שהייתה קיימת עד אז בין המועצה להשכלה גבוהה (המל"ג) במדינת ישראל לבין מל"ג-יו"ש, גוף שהוקם מתוקף צו צבאי ושתחתיו פעלו אוניברסיטת אריאל ושתי מכללות הוראה. תיקון החוק הרחיב למעשה את תחולת חוק המל"ג כך שיחול גם על מוסדות אקדמיה ישראלים בשטחים הכבושים. התיקון אוסר על המל"ג לפגוע בהכרה שכבר ניתנה על ידי מל"ג-יו"ש למוסדות ולתארים. התיקון גם סלל את הדרך לפתיחתה של פקולטה לרפואה באריאל, וטקס חניכתה נערך באוגוסט 2018.

ביולי 2018 אישרה הכנסת תיקון לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, שהעביר מבג"ץ אל בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים את הטיפול בעתירות מינהליות הנוגעות לגדה המערבית בארבעה תחומים: תכנון ובנייה, חוק חופש המידע, כניסה ויציאה מהגדה ומעבר בתוכה, וצווי הרחקה ופיקוח של הצבא.[4] מקדמי החוק, בהם השרה שקד וח"כ בצלאל סמוטריץ', מצפים שהמהלך יוביל לפסקי דין חיוביים יותר לטובת מתנחלים, בראש ובראשונה בסוגיות של תכנון ובנייה.

לצד החוקים ותיקוני החקיקה שהתקבלו, הוגשו בכנסת ה-20 שלל הצעות חוק נוספות הנוגעות לגדה המערבית, שלא קודמו בהליך החקיקה. כך למשל, בפברואר 2018 חברי הכנסת יואב קיש ובצלאל סמוטריץ' הצעת חוק שעל פיה "המשפט, השיפוט, המינהל והריבונות של מדינת ישראל יחולו על כל מרחבי ההתיישבות ביהודה והשומרון". ניסיון אחר לקדם סיפוח של התנחלויות נעשה בשלהי 2017 באמצעות שתי הצעות חוק העוסקות בהתנחלויות באזור ירושלים.[5] בוועדת הפנים והגנת הסביבה נדונה בימים אלה הצעת חוק המבקשת להרחיב את סמכותו של שר הפנים לחלק הכנסות בין רשויות סמוכות גם ליישובים יהודיים בגדה המערבית; ועדת החוקה, חוק ומשפט דנה בהצעת חוק העוסקת בהפרטת סמכויות ניהול הקרקעות במגזר הכפרי בשטחים הכבושים והעברתן לחטיבה להתיישבות.[6]

בכנסת ה-20 החלה לפעול ועדת משנה לענייני איו"ש, כתת-ועדה של ועדת חוץ וביטחון, שנועדה לעסוק בסוגיות אזרחיות, לא ביטחוניות, הנוגעות לגדה המערבית. בדיוניה משתתפים דרך קבע נציגי הנהגת המתנחלים ונציגי מועצות מקומיות ואזוריות של התנחלויות, הדורשים מהרשויות האזרחיות והצבאיות לפתור בעיות שונות, כגון לשפר אספקת מים ליישוב מסוים או לחזק אמצעי

---

[3] להרחבה, לרקע ולניתוח ההשלכות המשפטיות ראו: **חקיקה ישירה של הכנסת ה-20 על הגדה המערבית: המהלכים לקידום סיפוח ולהחלשת דיני הכיבוש**, האגודה לזכויות האזרח, אוקטובר 2018.

[4] לעמדת האגודה לזכויות האזרח ראו פנייה למשנה ליועץ המשפטי לממשלה, 25.1.2018.

[5] הצעת חוק ירושלים רבתי התשע"ז-2017, הצעת חוק ירושלים ובנותיה התשע"ז-2017. לעמדת האגודה לזכויות האזרח ראו: **הקמת רשות מקומית נפרדת בשכונות שמעבר לחומה בירושלים: משמעויות והשלכות**, נובמבר 2017.

[6] לעמדת האגודה לזכויות האזרח ראו **פנייה לוועדת החוקה, חוק ומשפט**, נובמבר 2018.

בטיחות בצומת מסוכן. בדיונים אלה בולט מאוד היעדרם של הפלסטינים, שאינם יכולים לשלוח לכנסת נציג מטעמו של ישוב פלסטיני הסובל ממצוקת מים או לדרוש טיפול בצומת מסוכן. הצעות הסיפוח-כביכול רוצות להשאיר מצב זה על כנו: המתנחלים יחיו תחת ריבונות הכנסת וייהנו מזכויותיהם כאזרחים במדינה דמוקרטית, המוזמנים להשתתף בדיונים בכנסת ולבוא בדין ודברים עם מי שמשפיעים על חייהם. הפלסטינים יחיו תחת ריבונות הצבא וימשיכו להיות שקופים.

במציאות של "הסיבוש" שמבקשות הממשלה והכנסת הנוכחיות להעמיק, יוצאים הפלסטינים קרחים מכאן ומכאן: ללא ההגנות והזכויות של הדין הבינלאומי וללא אלו של המשפט הישראלי. ל"חקיקת הסיבוש", המנוגדת לעקרונות המשפט הבינלאומי, יש השלכות קשות על הגדרת ישראל כמדינה דמוקרטית, ותוצאות בלתי נסבלות מבחינת השמירה על זכויות האדם.