

הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון - הרחבת העילות למניעת השתתפות

בבחירות) | מסבירון

מאת: ד"ר עמיר פוקס

רקע: פסילת רשימות בישראל

לפי החוק הקיים, סעיף 7א לחוק יסוד הכנסת קובע כי רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת ולא יהיה אדם מועמד בבחירות לכנסת, אם יש במטרותיה או במעשיה של הרשימה או במעשיו של האדם, לרבות בהתבטאויותיו, במפורש או במשתמע, אחת משלוש עילות: שלילת קיומה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית; הסתה לגזענות; תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל.

ועדת הבחירות המרכזית היא שקובעת, בהצבעה, האם לפסול רשימה או מועמד. כל גורם יכול לבקש בקשת פסילה של רשימה, ולגבי מועמדים נדרשת חתימה של שלישי מחברי הוועדה. ועדת הבחירות היא ועדה פוליטית המורכבת מנציגי הסיעות המכהנות בכנסת לפי מפתח המנדטים בכנסת היוצאת ובראשה עומד שופט בית המשפט העליון.

לאורך שנים, התפתחה בפסיקת בית המשפט העליון הלכה המצמצמת את הפרשנות לעילות הפסילה שבסעיף 7א, מתוך מטרה להגן על הזכות לבחור ולהבחר בצורה דווקנית. פרשנות זו דורשת רף גבוה מאד של ראיות לפסילה. הקו העקבי של הפסיקה הוא שיש לפרש את העילות שבסעיף 7א בצמצום רב ולהפעילן רק במקרים "קיצוניים ביותר" – כשיש מסה קריטית של ראיות ברורות, משכנעות וחד משמעיות, של פעילות הנמשכת לאורך זמן. כמו כן נדרשת הוכחת כוונה להגשים בפועל את המטרות האסורות על פי החוק. המטרה האסורה צריכה להיות חלק דומיננטי במטרת הרשימה או המועמד ולא עניין שולי¹.

התיקונים העיקריים המוצעים בהצעת החוק²

כל התיקונים המהותיים המוצעים עוסקים אך ורק בעילה של "תמיכה במאבק מזוין של מדינה או ארגון טרור כנגד מדינת ישראל" ולא בעילות האחרות. לפי התיקונים:

- גם גילויי אהדה או תמיכה, שלא נעשים באופן מתמשך, ייחשבו כ"תמיכה" במאבק מזוין. המשמעות היא התגברות על פסיקת בית המשפט, שדורשת כאמור רף ראיות גבוה ומשמעותי של תמיכה מתמשכת ולא התבטאות בודדת. על פי ההצעה, גם אם התבטאות זו נאמרה לדוגמה בעבר הרחוק, והיא לא מייצגת עוד את עמדתו של המועמד.

¹ כך למשל ראו א"ב 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' טיבי, פ"ד נז(4) 1, 14(2003) ע"ב 561/09 בלד נ' ועדת הבחירות (7.3.2011).

² הצעת החוק עברה בקריאה טרומית, והיא עומדת לקראת דיונים בוועדת הכנסת בהכנה לקריאה ראשונה.

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

אלי גרונד

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגריר לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

אן אפלבוואם, ארה"ב

פרופ' ורונן בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבו ברייר, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקושיץ, גרמניה

ד"ר שרון נריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוסלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי ג'סין פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' יאני אטר

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן [אורח]

פרופ' עמית כהן

מר תומר לוטן [אורח]

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' מרדכי קרמיניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ [1920-2021]



- הרחבת העילה כך שגם תמיכה ב"מפגע בודד" ולא בארגון טרור תחשב כתמיכה לצורך העילה בסעיף 7א.

- תיקון מעמדו של בית המשפט בהליך הפסילה של מועמד: בניגוד למצב הקיים, בו בית המשפט מאשר את הליך הפסילה והוא בפועל שותף בהחלטה, לפי התיקון ניתן יהיה לעתור לבית המשפט לערעור כנגד ההחלטה, אך הוא לא יהיה חלק אינהרנטי מהליך הפסילה.

ביקורת על התיקון המהותי: גם אמירה נקודתית ולא מתמשכת תחשב כתמיכה

יש להזכיר שסעיף 7א הוא חריג לזכות יסוד שהיא מהחשובות ביותר בדמוקרטיה, הזכות לבחור ולהיבחר. כל פגיעה בזכות זו חייבת להיות מצומצמת ככל האפשר ומוצדקת. הרציונל שביסודה צריך להיות מניעתי ולא ענישתי והמניעה צריכה להתייחס לסכנה חמורה בהסתברות גבוהה.³ ההצדקה לפסילת רשימות או מועמדים אינה יכולה להיות רק כאשר מדובר בעמדות מכעיסות, מקוממות ואף שערורייתיות שרשימה או מועמד מבטאים.

התיקון הבעייתי ביותר המוצע בהצעה בהקשר זה הוא המבקש לקבוע, כחזקה משפטית, כי גם תמיכה שאינה מתמשכת תחשב כתמיכה. תיקון זה מבקש להתגבר על ההלכה שקבע בית המשפט העליון לפיה נדרשות ראיות ברורות וחד משמעיות, לפעולה או התבטאות, ממושכת, ולא נקודתית, בקשר לאותה עילת פסלות. ראיות המעידות על כך שמדובר בתפיסת עולם מגובשת ובאג'נדה מרכזית של הרשימה או המועמד. קיום מתמשך כזה אכן נחוץ כאינדיקציה לקיומה של סכנה משמעותית. הוספת החזקה המוצעת, משמעה שדי בהתבטאות אחת או התבטאויות בודדות כדי לאפשר פסילה, לעתים ישנה ולא מעודכנת, לעתים מתקופה שבה המועמד לא היה כלל איש ציבור שיש בה – גם במשתמע – תמיכה בפעולת טרור. ויש להדגיש – אין מדובר במי שהורשע בתמיכה בטרור, אלא אך ורק בקביעה של ועדת הבחירות המרכזית.

ביקורת על התיקון הפרוצדורלי המגדיר את בית המשפט העליון כערכאת ערעור בלבד

מדובר בנסיון לדחוק את בית המשפט העליון מהליך אישור הפסילה ולחזק את מעמד ועדת הבחירות שהיא גוף פוליטי במהותו. יש לזכור שעצם העובדה שוועדה שמסקפת רוב פוליטי היא שמכריעה, כגוף מעין שיפוטי, על קיומן של ראיות לעילות הפסילה, היא מצב בעייתי ביותר: לחברי הוועדה יש אינטרסים פוליטיים שהם המנחים אותם ולא בהכרח הראיות. מעבר לכך, עיתוי הפסילה הוא שבועות ספורים לפני הבחירות בהם כל פעולה של הפוליטיקאים נשפוט לפי האינטרס הפוליטי, יחסי ציבור ופופוליזם. מדובר למעשה ב"חתול השומר על השמנת". מכאן שחיזוק מעמד הוועדה והחלשת מעמדו של בית המשפט העליון בהליך הפסילה פוגע בביקוח על הליך זה, שהוא בגרעין היסודי ביותר של הדמוקרטיה – אף זו הפרוצדורלית – הליך של בחירות חופשיות.

³ מרדכי קרמניצר ועדי גל, פסילת רשימות ומועמדים – הגנה על הדמוקרטיה או פגיעה בה? המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2019.

תיקון כללי בדיני בחירות לטובת האינטרסים הצרים של הקואליציה בלבד

כל תיקון של כללי המשחק, ובפרט אלה הנוגעים לבחירות, לב ליבו של ההליך הדמוקרטי, חייב להיעשות בזהירות רבה במיוחד, ויש להתייחס בחשדנות לכל תיקון שמשמעותו ניסיון של הקואליציה להיטיב עם עצמה או לפגוע במי מיריביה בכוח או בפועל. זאת, במיוחד בתקופה של נסיגה דמוקרטית. מהצעה זו לכאורה עולה נסיון של הקואליציה להנציח את שלטונה באמצעות צבירת כח רב יותר לפסול רשימות שלא יתמכו בממשלתה העתידית לאחר הבחירות הבאות.

יש לזכור שהעילה של "תמיכה במאבק מזויין של ארגון טרור נגד מדינת ישראל" היא עילה בעייתית וא-סימטרית מלכתחילה. הסיפא של "נגד מדינת ישראל" מוציאה מתוכה כל תמיכה בטרור של יהודים כנגד פלסטינים. למשל, תמיכה במעשיו של ברוך גולדשטיין לא תחשב כ"תמיכה בטרור" לצורך סעיף 7א (אף על פי שכן תחשב לכך לפי חוק המאבק בטרור).

מכאן, שהתיקון מכוון באופן חד צדדי כנגד מועמדים ומפלגות ערביות – הוא לא מקל על הדרישה הראייתית בעילה של הסתה לגזענות, למשל, (שמכוחה במקרים ספורים נפסלו מועמדים יהודים לכנסת) או מבקש להתגבר על פרשנות בית המשפט בקשר אליה.

המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל, עוד לפני התיקון המוצע, סובל מפגיעה שיטתית בחופש הביטוי והמחאה שלו, עד כדי השתקה שיטתית. מיעוט זה סובל גם מדה-לגיטימציה מתמשכת הכופרת בהיותו שותף שווה ערך ושווה זכויות בדמוקרטיה הישראלית ובמוסדותיה השונים. מבחנה העליון של הדמוקרטיה הוא ביחסה כלפי מיעוט קבוע. בנוסף למשמעויות החוקתיות, הערכיות והמוסריות, חסימת ערוצי ההשתתפות הפוליטיים הבסיסיים ביותר עלולה להביא להשלכות חברתיות שליליות ולפגיעה באחוזי ההצבעה של הציבור הערבי בבחירות.

הקשר הרחב של ההצעה

ההצעה משתלבת בהצעותיה השונות של הקואליציה הנוכחית לפגיעה בדמוקרטיה הישראלית: בין אם ההצעות שעלו בינואר 2023 שכללו מתן כח מוחלט לרוב הקואליציוני בחקיקת חוקים והתגברות על פסיקת בית המשפט, שליטה מוחלטת בבחירת השופטים לבית המשפט, ביטול עילת הסבירות ועוד ובין אם המהלך המתמשך של החלשה זוחלת של כל מנגנוני הביקורת על השלטון: הצעות הפוגעות בחופש הביטוי, הכפפת המשטרה לשרים ואנשיהם, השתלטות על השירות הציבורי באמצעות מינוי נאמנים והרחקת משרתי ציבור מקצועיים, השתלטות על התקשורת החופשית, פגיעה חמורה במעמד הייעוץ המשפטי ועוד. הקואליציה המבקשת עוד ועוד כוח לעצמה וריסוק של מנגנוני ביקורת עצמאיים ומקצועיים. ההצעה הנוכחית מבקשת גם היא לשמר ולחזק את כוחה של הקואליציה בכך שתוכל לפסול יותר בקלות רשימות ומתמודדים לכנסת.