

8.3.2011



לכבוד : ח"כ דוד רותם
יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט
כנסת ישראל
ירושלים

הנדון : הצ"ח יסודות התקציב (תיקון מס" 39) (הפחתת תקציב או תמיכה בשל פעילות נגד עקרונות המדינה), התש"ע-2010

לקראת הדיון שייערך בוועדה ביום 14.3.2011, להלן עמדתנו בנוגע להצעת החוק שבנדון:

אנו מבקשים להתנגד להצעת החוק. ההצעה פוגעת בחופש הביטוי פגיעה קשה ובלתי מוצדקת. בנוסף, ההצעה לא תועיל מבחינת מבחן התוצאה – סביר כי היא תעורר מדנים תפגע ביחסי יהודים-ערבים בישראל. מעבר לכך, סנקציה קשה של שלילת מימון עד כדי 50% מהתקציב המועבר למוסד הציבורי, כמוה כשיתוקו בפועל, וכענישה קולקטיבית כלפי האזרחים הנהנים מהשרות אותו הוא מספק, על לא עוול בכפם.

1. מהות ההצעה היא הטלת סנקציה תקציבית על גופים נתמכים או מתוקצבים, אשר הוציאו הוצאה שהיא במהותה אחת מחמש "מהויות": (1) שלילת קיומה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית; (2) הסתה לאלימות, גזענות או טרור; (3) תמיכה במאבק מזוין של אויב או ארגון טרור בישראל; (4) ציון יום העצמאות כיום אבל; (5) מעשה של השחתה או ביזוי פיזי הפוגע בכבוד דגל המדינה או סמל אחר מסמליה. הסנקציה התקציבית יכולה לעלות עד כדי פי 10 מההוצאה שהוציא הגוף, או עד 50% מהתמיכה המועברת לו, לפי הנמוך מביניהם.
2. הביקורת מתמקדת במהות הרביעית – ציון יום העצמאות או יום הקמת המדינה כיום אבל. עם זאת, חלקים מן הביקורת חלים גם על החלופות האחרות שבהצעה. ככל שהחלופות המנויות בהצעה מהוות מעשים אסורים לפי חוק, לא ברור הצורך בנקיטה באמצעים נוספים מעבר לידו הכבדה של המשפט הפלילי, החלה עליהם ממילא. תמוהה הגישה בדבר מסירת סמכות ענישתית בידי הרשות המבצעת, בניגוד לעקרון הפרדת הרשויות. בייחוד מוקשה טיבם של העיצומים כענישה קולקטיבית של חפים מעוון, כפי שיפורט בהמשך.

פגיעה בחופש הביטוי וההפגנה

3. הצעת החוק פוגעת ממשית בחופש הביטוי, וכן בחירות ההפגנה הנגזרת מחופש הביטוי. עצם קביעת הסנקציה העונשית הכלכלית המשמעותית הכלולה בהצעה מהווה סתימת פיות ישירה כלפי מי שעבורם ליום הקמת המדינה נלווה היבט של אבל על אסונו של העם הפלסטיני. יש לציין שהגבלה ישירה כזו של חופש הביטוי, הנגזרת **מתוכן** הביטוי (או ההפגנה), ולא ממסוכנותו למדינה או לציבור, היא הגבלה חמורה ויוצאת דופן. פגיעה זו חמורה במיוחד כאשר הנסיון הוא לבלום ביטוי המבטא כאב אנושי ורגשות של אבל. יש לקוות שאפילו מציעי ההצעה אינם מבקשים "לשחזר" את ההיסטוריה באופן שיעלים את הפגיעה הקשה שספגו הפלסטינים בעקבות מלחמת העצמאות. אך טבעי הוא שיש מקרב הציבור שנפגע, לרבות צאצאיו, מי שמציינים את יום העצמאות כיום של אבל או צער.
4. מעבר לכך, במובן התוצאתי, לא ברור כלל הקשר הרציונלי בין מטרת החקיקה (או לפחות המטרה המובלעת בדברי ההסבר, שהיא הקניית כלים נוספים למדינה, להגנה על עקרונות היסוד שלה) לבין האמצעי בו משתמש החוק. גם אם תחוקק הצעת החוק ותאכף, הרגשות שחשים הפלסטינים באשר ליום הקמת המדינה לא ישתנו. הרעיון שניתן באמצעות סנקציה חקיקתית לדכא "נרטיב" של קבוצה לאומית-אתנית מתאים למדינה טוטליטרית. ניתן להעריך כי פעילות חקיקתית כזו עלולה להשיג את ההפך – העצמה של "הנרטיב" האמור, והקצנה ביחסי הציבור הערבי כלפי מדינת ישראל.

מטרת החקיקה

5. משום שחזקה על מציעי הצעת החוק שגם הם רואים את חוסר הקשר הרציונלי שבין מטרת החוק לאמצעי, קשה להימנע מן המסקנה כי מטרת הצעת החוק, לאמתו של דבר, היא אחרת. נראה, אם כן, כי המטרה האמיתית של הצעת החוק היא לעורר מדנים בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל, באמצעות חקיקה מתגרה ומתנכרת. באמצעות הפיכת הנרטיב שלהם לבלתי לגיטימי, מבקשת ההצעה לחזק את "מיתוג" הערבים כ"אחרים", וכאויבים שאין לקבלם ויש להאבק בהם. נציין בצער כי את מטרת החקיקה הזו החוק עלול להשיג. למותר לציין שמטרה זו היא מטרה זרה ופסולה מכל וכל. בנוסף לכך, יהווה החוק, אם יעבור, מכשיר להפליה נוספת כנגד רשויות מקומיות, מוסדות חינוכיים וציבוריים במגזר הערבי, במידה ולא יסכימו להתכופף בפני דיכוי זה מצד המדינה.

הטלת סנקציות על פעולה שאינה אסורה

6. כאמור לעיל, אין שום דין האוסר על ציון יום העצמאות כיום אבל. הטלת סנקציה עונשית (שלילת התקציב, ברמה של פי 10 מההוצאה או עד 50% מהתקציב של הגוף הנתמך או המתקצב היא בהחלט סנקציה עונשית) על מעשה שאינו אסור, היא פסולה. במדינת חוק, מה שלא אסור – מותר, וככל שהוא מותר, אין הצדקה להטיל בגינו עיצומים. עיצומים כאלה פסולים במיוחד כאשר הם משמשים בידי השלטון לשם השתקת ביטוי שהרוב מתנגד ולו, ובכך מהווים למעשה

איסור על ביטוי פוליטי שנמצא מחוץ לקונצנזוס. ביקורת זו חלה גם על החלופה של שלילת קיומה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית, שלא חל עליה איסור כללי.

ענישה קולקטיבית

7. בדברי ההסבר, טוענים המציעים כי הגבלת שלילת המימון עד פי 10 מגובה ההוצאה או עד מחצית מהתמיכה שמקבל הגוף, מהווה איזון בין הצורך לשלול תקציב משמעותי מהגוף, והצורך שלא לפגוע באופן ממשי באוכלוסיה הנהנית מהמימון הממשלתי המוענק לאותו גוף. יש לחלוק נחרצות על "נוסחת איזון" זו. שלילה של 50% מתקציבו של גוף בהחלט עלולה לשתק את פעילותו לחלוטין. במצב זה, כיצד ניתן לומר שלא תפגע באופן ממשי האוכלוסיה הנהנית ממימונו? מעבר לכך, יש לציין כי אותה אוכלוסיה יכולה להיות חסרת עניין לחלוטין באותו ארוע נשוא "ההוצאה", ואולי אפילו להתנגד לו. שלילת תקציב בגובה כה משמעותי מהווה, לכן, ענישה קולקטיבית כלפי האוכלוסייה שהמימון נועד לשרתה. מה חטאו של ילד הנהנה משרותיו של מתנ"ס, אשר פעילותו תשותק משום שהמתנ"ס ערץ עצרת, בה צוין "יום הנכבה"? וכיצד יעלה על הדעת שתקציבו של מוסד חינוכי כבית ספר, המספק שירות ציבורי בסיסי, ייפגע קשות ויספק שירות נחות משמעותית אך משום שקיים ארוע כאמור? יש בכך שלילה או, לכל הפחות, פגיעה בזכות יסוד - הזכות לחינוך - ללא כל עילה מוצדקת. כך גם, ברזולוציה גבוהה יותר, לגבי רשויות מקומיות ותאגידים ציבוריים אחרים במגזר הערבי, אשר בעצם מהווים "תחנת מעבר" לכספים, אשר מיועדים עבור הציבור הערבי. **החלה גורפת על כל הגופים הנתמכים או מתוקצבים עלולה לגרום פגיעה חמורה בשירותים ציבוריים חשובים במגזר הערבי.**

ביקורת זו חלה על כלל החלופות שבהצעה.

8. אם כן, גם אם עצם הטלת הסנקציה הייתה מוצדקת ויעילה כשלעצמה (ולהנחות אלה אנו מתנגדים), העובדה שהסנקציה פוגעת בחלוקת משאבים ותקציבים לציבורים רחבים שאינם מעורבים כלל בביטוי עליו יצא הקצף, הופכת את הצעת החוק ללא לגיטימית.

השלכות החוק

9. כאמור לעיל, התוצאה העיקרית של החוק תהיה פגיעה באזרחי ישראל הערבים, הגברת הניכור שלהם כלפי המדינה וחיזוק מגמות של הדרה כלפי ערבים בקרב הציבור היהודי. אופייה היהודי והדמוקרטי של המדינה נבחן ביחסה כלפי המיעוט הקבוע שבה. ההצעה מבטאת יחס בלתי הוגן כלפי המיעוט הערבי. יתר על כן, מטרתה ותוצאתה של ההצעה – פגיעה במיעוט הערבי וביחסי יהודים-ערבים – אינה מתיישבת עם מהותה היהודית והדמוקרטית של המדינה.

10. מעבר לכך, בדומה למספר יוזמות חקיקה שמונחות בימים אלה על שולחן הכנסת, גם הצעה זו, במידה ותעבור, תשמש כלי לניגוח ישראל ולדה-לגיטימציה שלה בעולם. חבל, שהכנסת עצמה היא שמספקת תחמושת לחורשי רעתה של ישראל ברחבי העולם.

לסיכום, הפעלת ההצעה מהווה ענישה קולקטיבית, שהיא בלתי נסבלת במדינה מתוקנת. בחלק מהחלופות הצעת החוק פוגעת פגיעה קשה בחופש הביטוי וההפגנה; בחלק מהחלופות היא פוגעת בעיקרון, לפיו אין מטילים עיצומים על התנהגות מותרת. ההצעה מבטאת עוינות כלפי הציבור הערבי והיא מגדילה איבה בין יהודים וערבים.

ההצעה אינה הולמת מדינת חוק, יהודית ודמוקרטית. ראוי שהכנסת תדחה את ההצעה.

בכבוד רב ובברכה,



עו"ד עמיר פוקס
המכון הישראלי לדמוקרטיה



פרופ' מרדכי קרמניצר
סגן נשיא למחקר,
המכון הישראלי לדמוקרטיה