

הצעת חוק לתיקון סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת

של חברי הכנסת פורר ואחרים

מסמך רקע לדיון הקבוע ליום 4.1.2017 – הכנה לקריאה הראשונה

הזכות החוקתית לבחור ולהיבחר היא מהזכויות החשובות ביותר במדינה דמוקרטית. היא מוציאה לפועל את הזכות של הציבור להיות מיוצג, באמצעות נציגיו בבית הנבחרים, ואת היותו של אותו ציבור בוחר בעל עמדות לגיטימיות הראויות להישמע, ולהיות שותף בשיח הפוליטי לעיצוב המדיניות. מאחר שכך, "ההגבלות המוטלות על זכות זו צריכות להיות מינימאליות, ועליהן להגן על אינטרסים חיוניים ביותר."¹

ואולם, זכות זו, כמו כל הזכויות החוקתיות שלנו, אינה מוחלטת. ולכן, קבעה הכנסת, בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת, את זכותה של הדמוקרטיה להגן על עצמה מפני מי שמנסה לעשות שימוש בכלים הדמוקרטיים במטרה לשלול את עצם קיומה של המדינה או לפגוע בעקרונות היסוד שלה. הסעיף קובע כי רשימת מועמדים, וכן מועמד יחיד, לא ישתתפו בבחירות לכנסת אם יש במטרותיה או במעשיה של הרשימה, או במעשיו של האדם, כדי לשלול את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, כדי להסית לגזענות, או כדי לתמוך במאבק מזוין של מדינת אויב או ארגון טרור נגד מדינת ישראל.

לאחרונה, אף קבעה הכנסת, בסעיף 42א(ג) לחוק היסוד, כי הכנסת רשאית, ברוב של 90 חברי הכנסת, להדיח חבר הכנסת אם קבעה שהתקיים בו, האמור בסעיף 7א(א)(2) או (3) – קרי, אם הוא הסית לגזענות או תמך במאבק מזוין נגד מדינת ישראל.

התיקון המוצע:

הצעת החוק מבקשת "להבהיר ולחדד" כי העילה למניעת השתתפות של מועמד לבחירות לכנסת, לפי סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת כוללת לא רק פעילות מעשית, אלא גם התבטאויות. (הצעת החוק שעברה בקריאה הטרומית כללה תיקון נוסף לסעיף 7א, אך המציע הצהיר במליאה בקריאה הטרומית כי הוא מסיר את התיקון הנוסף, ולכן במסמך זה נתייחס רק לתיקון בענין התבטאויות.)

וזה נוסח משולב של הצעת החוק:

מניעת השתתפות בבחירות

7א. (א) 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**, לפי הענין, במפורש או במשתמע, אחד מאלה:

- (1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית;
- (2) הסתה לגזענות;

(3) תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל.

(1א) לעניין סעיף זה, יראו מועמד ששהה במדינת אויב שלא כדין בשבע השנים שקדמו למועד הגשת רשימת המועמדים כמי שיש במעשיו משום תמיכה במאבק מזוין נגד מדינת ישראל, כל עוד לא הוכיח אחרת.

¹ בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יושב ראש מפלגת העבודה הישראלית, פ"ד מט(1)758.

(ב) החלטת ועדת הבחירות המרכזית כי מועמד מנוע מלהשתתף בבחירות טעונה אישור בית המשפט העליון.

(ג) מועמד יצהיר הצהרה לענין סעיף זה.

(ד) פרטים לענין הדיון בוועדת הבחירות המרכזית ובבית המשפט העליון ולענין הצהרה לפי סעיף קטן (ג), ייקבעו בחוק.

לטעמנו, בעיקרו של דבר התיקון מהווה עיגון מפורש של הגישה המקובלת בפסיקה בעניין זה. הגישה המקובלת בפסיקה היא כי "מעשים" לפי סעיף 7א כוללים גם מעשים בצורה של דיבור. כפי שציין המשנה לנשיאה, השופט רובינשטיין, בפרשת זועבי (א"ב 1095/15), למילים יש כוח לא פחות מזה של התנהגות אחרת:

"באשר השפעותיהן של מלים, בנסיבות מסוימות, אינן נופלות בהכרח מאלה של מעשים פיסיים אחרים שמבצע הפרט... לא בכדי נעשה לא אחת שימוש ציבורי בביטוי "אלימות מילולית", שעל פניו יש בו תרתי דסתרי – אלא שטמון בו כוחה של המלה, שכשם שחיים יש בה, להבדיל גם מוות ר"ל בה; והלא דבר שבכל יום, למרבה הצער, שמריבה מילולית מתלהטת מהרה לאלימות פיסית. מה שמחזירנו לכך, שדיבור הוא מעשה והסתה היא מעשה" (פסקאות קכ"א וקכ"ד).

השופט רובינשטיין אף התייחס להצעת חוק זהה לשלנו, שהציעו בזמנו חברי הכנסת שרון גל ואחרים, והביע את דעתו שהתיקון אינו נדרש:

"סבורני כי מעיקרא ניתן וראוי לפרש את המונח 'מעשים' בסעיף 7א ככזה הכולל בתוכו גם התבטאויות, ולשם כך אין נדרשת הצעת החוק האמורה; כאמור אין חולק על כך שיש לפרש את הוראות הפסילה בצמצום, אולם לטעמי עלינו החובה לודא כי אלה אינן מתרוקנות מתוכן" (פסקה קכ"א).

אכן, מדברי השופט מלצר באותה פרשה (פסקה 2) אפשר להסיק כי לדידו במצב רגיל "מעשה" אינו כולל התבטאויות, אבל נדמה כי גישה זו אינה מקובלת בפסיקה.

הדברים אמורים במיוחד ככל שמדובר בעילות שעניינן "הסתה לגזענות" או "תמיכה" במאבק מזויין. אכן, קשה להבין מהי "הסתה לגזענות" או "תמיכה" במאבק מזויין שלא נעשית בצורה של התבטאויות. ככלל, התנהגויות אלה נעשות באמצעות דיבור, ולכן גישה שמוציאה את ההתבטאויות מכלל ההגדרה הייתה עשויה לרוקן במידה רבה מתוכן עילות אלה.

יובהר כי תיקון זה אינו בא לשנות את פסיקת בית המשפט ולפיה הפעלתו של סעיף 7א תיעשה בצמצום ובאופן דווקני על מנת להגן על האינטרסים החיוניים ביותר. בכלל זה, נקבע בפסיקה² כי לשם הצדקת הפסילה, יש לבחון את המאפיינים הדומיננטיים והמרכזיים בפעילות של המועמד או של הרשימה ולא את ההיבטים השוליים; שיש לבחון את המטרות והמעשים הנלמדים מהצהרות מפורשות או ממסקנות מסתברות המשתמעות באופן חד משמעי; שיש לוודא שלא מדובר בשאיפות תיאורטיות בלבד אלא בכאלו הנתמכות בפעילויות חוזרות ונשנות לשם מימושן (לרבות בהתבטאויות); ושעל הראיות להיות משכנעות, ברורות וחד משמעיות. בנוסף, פירש בית המשפט בצמצום כל אחת משלוש עילות הפסילה (שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות, תמיכה במאבק מזויין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל), כך שמניעת ההשתתפות בבחירות בכנסת אכן תהיה "כמעט החץ האחרון באשפתה של הדמוקרטיה המתגוננת"³.

² ר' לדוגמא א"ב 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש עשרה נ' חבר הכנסת אחמד טיבי ואח'.
³ השופט עמית, בפרשת זועבי, פסקה 7.