



## נבחרים אך מודרים

צמצום מרחב הפעולה של  
חברי הכנסת הפלסטינים

אמנסטי אינטרנשיונל היא תנועה עולמית המונה למעלה מ-7 מיליון איש הפועלים למען עולם שבו זכויות האדם תקפות לכל אדם באשר הוא.

החזון שלנו הוא שכל אדם יהיה זכאי למלוא הזכויות המעוגנות ב"הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם" ובאמנות בינלאומיות אחרות הנוגעות לזכויות אדם.

אנו פועלים באופן עצמאי ובלתי תלוי, ללא תלות בממשלות, באידיאולוגיות פוליטיות, וללא מניעים כלכליים או דתיים, וממומנים בעיקר על ידי חברות בתנועה ומתרומות מהציבור.



תמונת השער: חברי כנסת פלסטינים אזרחי ישראל, מחזיקים שלטי מחאה בעוד שמאבטחי הכנסת מתעמתים עימם, בזמן נאומו של סגן נשיא ארה"ב מייק פנס בכנסת בירושלים, 22 בינואר 2018. מחוקקים פלסטינים ישראלים הוצאו מהכנסת בעקבות מחאתם בכנסת נגד נאומו של פנס. חברי "הרשימה המשותפת" הצהירו כי יחרימו את נאומו של פנס במחאה על החלטת נשיא ארה"ב, דונלד טראמפ, מ-6 בדצמבר בה הכיר טראמפ בירושלים כבירת ישראל.  
(Credit: ARIEL SCHALIT/AFP/Getty Images)

© אמנסטי אינטרנשיונל 2019  
למעט היכן שצוין אחרת, תוכן מסמך זה מצוי תחת רישיון Creative Commons (ייחוס, שימוש לא מסחרי, שיתוף זהה, גרסה 4.0 בינלאומית),  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>.  
למידע נוסף, בקרו בדף ההרשאות באתר שלנו: [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)  
במקומות בהם החומר מיוחס לבעלי זכויות יוצרים שאינם אמנסטי אינטרנשיונל, חומר זה אינו מצוי תחת רישיון Creative Commons.  
פרסום ראשון ב-2019  
Amnesty International Ltd  
Peter Benenson House, 1 Easton Street  
London WC1X 0DW, UK

אסמכתא: MDE 15/0882/2019  
שפת המקור: אנגלית



Amnesty.org

## תוכן העניינים

5.....	1. תקציר מנהלים.....
6.....	2. מתודולוגיה.....
7.....	3. רקע.....
7	3.1 צמצום המרחב להשמעת קולות ביקורתיים
8	3.2 אפליה נגד פלסטינים
8	3.3 הבחירות לכנסת באפריל 2019
10.....	4. איומים חקיקתיים על חופש הביטוי של חברי הכנסת.....
12.....	5. החלת תקנות וכללי הכנסת באופן מפלה.....
14.....	6. פסילת הצעות חוק ממניעים פוליטיים.....
15.....	7. הסתה ודה-לגיטימציה נגד חברי כנסת פלסטינים.....
	8. הזכות לחופש הביטוי, להשתתפות בחיים הציבוריים ולא-אפליה תחת המשפט
16.....	הבינלאומי לזכויות אדם.....
18.....	9. סיכום והמלצות.....
18	9.1 לכנסת ישראל
18	9.2 לממשלת ישראל
18	9.3 לממשלות מדינות אחרות



# תקציר מנהלים

האיום על חופש הביטוי של חברי הכנסת הפלסטינים הולך וגובר. איומים אלו, כשלעצמם, מהווים סיבה לדאגה, אולם הם משקפים את המציאות הרחבה יותר בישראל, שבה המרחב לביטוי קולות ביקורתיים לגבי יחס הממשל הישראלי כלפי הפלסטינים הולך ומצטמצם, והאפליה נגד אזרחי ישראל הפלסטינים הולכת ומתקבעת.

במרוצת חמש השנים האחרונות, הרשות המחוקקת והרשות המבצעת בישראל נקטו בצעדים שונים על מנת להצר את צעדי הגופים והארגונים המבקרים את מדיניות ממשלת ישראל כלפי הפלסטינים: מספר הולך וגדל של מגבלות וחובות הוטלו עליהם, נעשו ניסיונות לקעקע ולחתור תחת התמיכה והמימון שמקבלים ארגונים אלו ממקורות מחוץ לישראל, ונמנעה כניסתם לישראל של נתינים זרים התומכים או עובדים עבור אותם ארגונים הנתפסים ככאלו התומכים בחרם על ישראל או על ישויות ישראליות. בשנת 2018 חוקקה כנסת ישראל את "חוק הלאום" (בשמו הרשמי, חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי), המגדיר את ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, ובכך מקבע באופן חוקתי את אי-השוויון ואת האפליה כלפי אלו שאינם יהודים.

במהלך מחקר זה, סקרה אמנסטי אינטרנשיונל את החוק הקיים ואת הצעות החוק העומדות, כללי האתיקה של הכנסת, הכרזות ופרסומים רלוונטיים של ממשלת ישראל, דוחות של ארגוני זכויות אדם וראיונות עם ח"כ פלסטינים ונציגים של ארגונים לא-ממשלתיים רלוונטיים בתקופה שבין פברואר לאוגוסט 2019. תזכירים נשלחו לדובר הכנסת וליו"ר הקואליציה מטעם מפלגת הליכוד על מנת לקבל את תגובותיהם על החששות המועלים, אולם נכון למועד זה טרם נתקבלה תשובתם.

שינויים חקיקתיים – אחד מהם הוצא לפועל, האחרים בגדר הצעה – מאיימים על זכותם לחופש הביטוי של ח"כ נבחרים, וקורב לוודאי שהשפעתם תהיה מורגשת באופן מיוחד בקרב הח"כים הפלסטינים. תיקון שהועבר בשנת 2016 לאחד מחוקי היסוד של מדינת ישראל מאפשר לחברי הכנסת להשעות את חבריהם מכהונתם כנבחרים ציבור באמצעות הצבעת רוב. אמנסטי אינטרנשיונל רואה בתיקון זה מגבלה בלתי מוצדקת על זכותם של נבחרים ציבור לחופש ביטוי, ומראשיתו ניכר כי תיקון זה מכונן בעיקר נגד ח"כ פלסטינים. ח"כ פלסטינית אחת תיארה את החוק כ"חרב המונפת מעל לראשינו על ידי הח"כים האחרים, יריבו הפוליטיים". שינויי חקיקה אחרים שהוצעו בשנים האחרונות איימו לחתור תחת הזכות לחופש הביטוי של קבוצות מיעוט וסיכנו את זכותם להשתתפות פוליטית.

תקנות וכללים שהוחלו על ידי הכנסת במטרה לאכוף התנהלות אתית בקרב חברי הכנסת נהפכו על פיהם ושימשו לצורך הגבלת חופש הביטוי שלהם, כשהם מופנים כלפי ח"כים פלסטינים באופן מוטא ומפלה. בשנת 2018 שונו כללי האתיקה של הכנסת כך שניתן יהיה לאסור על ח"כ לנסוע לחו"ל במידה שהנסיעה ממומנת על ידי "גוף הקורא לחרם על מדינת ישראל". אמנסטי אינטרנשיונל מחשיבה לובי וקידום חרם כאפיק פעולה המוגן תחת חופש הביטוי. באותה שנה ממש נאסר על שני ח"כים פלסטינים לנסוע לחו"ל במימון ארגון לא-ממשלתי ספציפי הכלול ב"רשימה השחורה" שחברה על ידי המשרד לנושאים אסטרטגיים.

בשנת 2016 השעתה ועדת האתיקה של הכנסת שלושה ח"כים פלסטינים בעקבות השתתפותם במפגש עם משפחות פלסטיניות שילדיהן נהרגו בידי הכוחות הישראליים לאחר שתקפו, או שתקפו לכאורה אזרחים ישראלים. הוועדה החליטה כי יש בהשתתפות חברי הכנסת בדקת הדומייה במהלך מפגש זה משום הבעת תמיכה באלימות. האיגוד הבין-פרלמנטרי (IPU) קבע כי השעיית חברי הכנסת הייתה "בלתי מוצדקת" וכי היא מפרה את זכותם לחופש הדעה והביטוי.

משנת 2011 פסלה הכנסת ארבע הצעות חוק הקשורות לזכויות פלסטינים או לשאיפותיהם הפוליטיות. בשנת 2018, במהלך הדיונים וההליכים סביב חקיקת "חוק הלאום", החליטה נשיאות הכנסת שלא לאשר להעלות לדיון במליאה הצעת חוק שהוגשה על ידי ח"כים פלסטינים, המציעה הגדרה אלטרנטיבית של מדינת ישראל כ"מדינת כל אזרחיה", בטיעון כי ההצעה שוללת את הגדרתה של מדינת ישראל כמדינה יהודית. להערכת אמנסטי אינטרנשיונל, החלטה זו מונעת מאפליה כלפי הח"כים הפלסטינים, על פניו, על בסיס השתייכותם הלאומית או מוצאם האתני.

בה בעת, נאלצו ח"כים פלסטינים לספוג התבטאויות מסיתות מצד בכירים בממשלה וח"כ אחרים שמטרתן לייצר דה-לגיטימציה כלפיהם וכלפי עבודתם הפרלמנטרית. כמה מהח"כים הפלסטינים אף סומנו על ידי שרים בממשלה כ"בוגדים".

בהתאם לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות ולאמנה הבינלאומי בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית, שמדינת ישראל היא צד לשתייהן, על מדינות להבטיח כי הגבלות על הזכות לחופש הביטוי לא יוחלו באופן מפלה.

אמנסטי אינטרנשיונל מפצירה בממשלת ישראל לכבד את הזכות לחופש הביטוי של נבחרים ציבור ולהבטיח את קיומה ללא אפליה, להימנע מהתבטאויות המייצרות דה-לגיטימציה של ח"כים פלסטינים ולהגן על עקרונות אי-האפליה באמצעים חוקתיים. אמנסטי אינטרנשיונל קוראת לכנסת ישראל לבטל את החקיקה שעברה בשנת 2016 המאפשרת השעיית ח"כ באמצעות הצבעת רוב, ולחדול משימוש מפלה בכללי האתיקה הפרלמנטריים נגד ח"כים פלסטינים, להימנע מלפסול הצעות חוק בהתבסס על טיעונים מפלים כגון עמדה פוליטית ולבטל או לתקן בהתאם כל חקיקה המאפשרת או מקלה הפעלת אפליה שכזו כלפי פלסטינים אזרחי ישראל, כולל "חוק הלאום".

# מתודולוגיה

את המחקר והניתוח אודות האיום על חופש הביטוי של חברי כנסת פלסטינים ערכה אמנסטי אינטרנשיונל בתקופה שבין פברואר לאוגוסט 2019. במסגרת המחקר נסקרו החוקים הקיימים של מדינת ישראל, הצעות חוק, כללי האתיקה לחברי הכנסת והחלטות שפרסמה ועדת האתיקה של הכנסת, מסמכים מתוך הליכים משפטיים הקשורים בהשתתפות ח"כים פלסטינים בפעילות הכנסת, הצהרות ודו"חות רלוונטיים של ממשלת ישראל, כמו גם דיווחים בתקשורת אודות אירועים והתפתחויות בכנסת. כמו כן חקר הארגון מחקרים וניתוחים שפורסמו על ידי ארגוני זכויות אדם המתמחים בנושאים הקשורים לאפליה נגד פלסטינים בישראל, בין השאר עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, האגודה לזכויות האזרח בישראל (ACRI), הקרן למגיני זכויות אדם (MADAR) והפורום הפלסטיני ללימודי ישראל.

אמנסטי אינטרנשיונל ראינה נציגים של ארגוני זכויות אדם פלסטינים וישראלים ושלושה חברי כנסת פלסטינים, מכהנים וח"כים לשעבר. כמה מן הראיונות נערכו בעברית, אחרים באנגלית. לכל המראיינים נמסר מידע אודות מטרת הראיון ואיזה שימוש יעשה במידע הנאסף באמצעותו, והסכמתם להתראיין ניתנה מרצון.

אמנסטי אינטרנשיונל העבירה תזכירים ליושב ראש הכנסת, ח"כ יולי אדלשטיין, וליו"ר הקואליציה מטעם מפלגת הליכוד, ח"כ דוד אמסלם, בתאריך 14 באוגוסט, בצירוף תקציר ממצאי המחקר, וביקשה את תגובותיהם לחששות המועלים בדו"ח זה. נכון ל-3 בספטמבר טרם התקבלה תגובתם.

## צמצום המרחב להשמעת קולות ביקורתיים

במרוצת חמש השנים האחרונות, הרשות המחוקקת והרשות המבצעת בישראל נקטו בצעדים שונים על מנת להצר את צעדי הגופים והארגונים המבקרים את מדיניות ממשלת ישראל כלפי הפלסטינים באמצעות מספר הולך וגדל של מגבלות וחובות.<sup>1</sup>

בשנת 2016 העבירה הכנסת חקיקה המטילה דרישות דיווח חדשות על ארגוני החברה האזרחית המקבלים מימון ממקורות זרים, שמרביתם קבוצות וארגוני זכויות אדם. חוק זה, שנכנס לתוקפו ב-1 בינואר 2017, דורש מארגונים אלו להגיש ולפרסם דוחות רבעוניים אודות כל מימון שקיבלו מממשל זר או מתורמים במימון ציבורי מחוץ למדינת ישראל, כולל מידע אודות כל התחייבות, בכתב או בעל פה, שהתחייבו בפני הממנים.<sup>2</sup> בשנת 2018 התקבלה הצעת חוק המונעת את כניסתם של ארגונים לא-ממשלתיים המעבירים ביקורת על צה"ל אל תוך מערכת בתי הספר הציבוריים.<sup>3</sup> בה בעת נעשו מאמצים רבים מצד משרד התרבות למנוע או להגביל את מימוןם של מוסדות תרבות פלסטינים וישראלים ושל אירועים הנערכים בישראל ובמזרח ירושלים המעניקים במה לאמנים העוסקים באופן ביקורתי בנושאים כגון הכיבוש הישראלי בשטחים הפלסטיניים הכבושים והנכבה ("האסון" בערבית), המונח המצוי בשימוש לתיאור עקירתם ונישולם של מאות אלפי פלסטינים בשנים 1948-1949 במהלך הסכסוך שנולד בעקבות הקמת מדינת ישראל.<sup>4</sup> רשויות מקומיות במספר ערים ניסו להגביל את פעילותם של ארגונים לא-ממשלתיים ומרכזי תרבות המארחים אירועים הנוגעים בנושאים אלו, וזאת באמצעות ניסיונות לפנות אותם ממבני ציבור.

הרשויות בישראל בחרו שוב ושוב לאיים על ארגוני זכויות אדם ישראלים ופלסטינים, מגיני זכויות אדם וקבוצות בינלאומיות אחרות, כולל אמנסטי אינטרנשיונל, להכפיש, להשמץ ולתייג אותם, בין השאר, כ"בוגדים" וכ"סוכנים זרים".<sup>5</sup> הרשויות בחרו להשקיע מאמצים רבים בדה-לגיטימציה של ארגוני זכויות אדם ומגיני זכויות אדם ישראלים ופלסטינים, במטרה לחתור תחת התמיכה והמימון שהם מקבלים ממקורות מחוץ לישראל.<sup>6</sup> במסגרת מאמצים אלו פנו ראש ממשלת ישראל ובכירי ממשל אחרים למקבליהם במדינות אחרות בבקשה כי ימשכו את תמיכתם בארגוני זכויות אדם המביעים ביקורת כלפי ישראל.<sup>7</sup> ארגונים אחרים, שעמדתם דומה לזו של ממשלת ישראל בנושאים אלו, פעלו באופן דומה.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> ראו, לדוגמה, Israeli government must cease intimidation of human rights defenders, protect them from attacks (Index: MDE 15/3824/2016), [www.amnesty.org/download/Documents/MDE1538242016ENGLISH.pdf](http://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1538242016ENGLISH.pdf); ACT Alliance, *Protection of space for civil society and human rights defenders: The case of Israel and Palestine*, March 2018, [actalliance.org/documents/protection-of-space-for-civil-society-and-human-rights-defenders-the-case-of-israel-and-palestine/](http://actalliance.org/documents/protection-of-space-for-civil-society-and-human-rights-defenders-the-case-of-israel-and-palestine/); Human Rights Defenders Fund, *By all means: The various ways Israel is targeting human rights defenders*, June 2019, [hrdf.org.il/wp-content/uploads/2019/06/By-all-means\\_web.pdf](http://hrdf.org.il/wp-content/uploads/2019/06/By-all-means_web.pdf)

<sup>2</sup> חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה (תיקון), התשע"ו-2016 (הגברת השקיפות בקרב נתמכים שעיקר מימונם מתרומות של ישויות מדיניות זרות), 2016, [fs.knesset.gov.il/20/law/20\\_lsr\\_346561.pdf](http://fs.knesset.gov.il/20/law/20_lsr_346561.pdf). לתמצית החקיקה, ראו האגודה לזכויות האזרח בישראל (ACRI), חוק חובת גילוי לגבי מי שנתמך על ידי ישות מדינית זרה (תיקון) – ה'תשע"ו-2016, <https://law.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2016/07/hoq-2016-haamutot0716.pdf>.

<sup>3</sup> חוק חינוך ממלכתי (תיקון – מניעת פעילות ארגונים הפועלים נגד מטרת החינוך ונגד צה"ל), 2017, [fs.knesset.gov.il/20/law/20\\_lsr\\_504190.pdf](http://fs.knesset.gov.il/20/law/20_lsr_504190.pdf), ראו *The Jerusalem Post*, "Breaking the Silence Bill" passed into law", 17 July 2018, [www.jpost.com/Israel-News/Breaking-the-Silence-bill-passed-into-law-562699](http://www.jpost.com/Israel-News/Breaking-the-Silence-bill-passed-into-law-562699).

<sup>4</sup> בין המוסדות והאירועים שהותקפו היו תיאטרון אל-מידאן בחיפה, פסטיבל קולנוע נכבה ביוזמת הארגון הלא-ממשלתי זוכרות. ראו *The Times of Israel*, "State said to defund Arab theater that held play about terrorist", 19 February 2018, [www.timesofisrael.com/state-said-to-defund-arab-theater-that-held-play-about-terrorist/](http://www.timesofisrael.com/state-said-to-defund-arab-theater-that-held-play-about-terrorist/); *Haaretz*, "Israeli culture minister pushes to nix funding for festival featuring films that 'undermine our value'", 17 September 2018, [www.haaretz.com/life/.premium-regev-pushes-to-nix-funds-for-haifa-festival-over-film-that-undermine-values-1.6489212](http://www.haaretz.com/life/.premium-regev-pushes-to-nix-funds-for-haifa-festival-over-film-that-undermine-values-1.6489212); ACRI, *Anti-democratic initiatives advanced by the 20th Knesset - Freedom of cultural expression*, 2019, [campaigns.acri.org.il/democracy/](http://campaigns.acri.org.il/democracy/)

<sup>5</sup> *Al-Jazeera English*, "Israel slammed over its 'war on NGOs'", 22 November 2016, [www.aljazeera.com/news/middleeast/2016/11/israel-slammed-war-ngos-161101115337497.html](http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2016/11/israel-slammed-war-ngos-161101115337497.html)

<sup>6</sup> ראו, לדוגמה, השר לעניינים אסטרטגיים, *The money trail: The millions given by EU institutions to NGOs with ties to terror and boycotts*, *against Israel*, May 2018, [eipa.eu.com/publicaffairs/wp-content/uploads/The-Money-Trail\\_English.pdf](http://eipa.eu.com/publicaffairs/wp-content/uploads/The-Money-Trail_English.pdf). הדוח זכה לביקורת מצד הנציגה העליונה לענייני חוץ וביטחון של האו"ם, פדריקה מוגריני, ותואר כ"חסרות יסוד ובלתי קבילות" (ראו *Haaretz*, "EU blasts Israeli minister: You feed disinformation and mix BDS, terror", 17 July 2018, [www.haaretz.com/israel-news/.premium-eu-s-mogherini-to-israeli-ministryou-feed-disinformation-1.6280308](http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-eu-s-mogherini-to-israeli-ministryou-feed-disinformation-1.6280308)).

<sup>7</sup> ראו *Ynet*, "Israel to EU: Halt funding of NGOs working against us", 21 July 2015, [www.Ynetnews.com/Articles/0\\_7340\\_L-4682691\\_00.html](http://www.Ynetnews.com/Articles/0_7340_L-4682691_00.html); *The Times of Israel*, "Israel's envoy to call on UN to end funding for B'Tselem", 19 October 2016, [www.Timesofisrael.com/Israels-Envoy-To-Call-On-Un-To-End-Funding-For-Btselem/](http://www.Timesofisrael.com/Israels-Envoy-To-Call-On-Un-To-End-Funding-For-Btselem/); *Haaretz*, "Netanyahu slams human rights NGO B'Tselem for joining 'chorus of slander' against Israel", 19 October 2016, [www.Haaretz.com/Israel-News/Netanyahu-Slams-Israeli-Rights-Group-For-Un-Appearance-1.5449949](http://www.Haaretz.com/Israel-News/Netanyahu-Slams-Israeli-Rights-Group-For-Un-Appearance-1.5449949); *Haaretz*, "Netanyahu cancels meeting after German FM refuses to snub Israeli leftist NGOs", 25 April 2017, [www.Haaretz.com/Israel-News/Netanyahu-Cancels-Meet-After-German-Fm-Refuses-To-Snub-Leftist-NGOs-1.5464890](http://www.Haaretz.com/Israel-News/Netanyahu-Cancels-Meet-After-German-Fm-Refuses-To-Snub-Leftist-NGOs-1.5464890); *Haaretz*, "Israel demanded Germany cut funding to Jewish Museum in Berlin, report says", 9 December 2018, [www.haaretz.com/world-news/europe/report-israel-demanded-germany-cut-funding-to-jewish-museum-in-berlin-1.6726205](http://www.haaretz.com/world-news/europe/report-israel-demanded-germany-cut-funding-to-jewish-museum-in-berlin-1.6726205);

בשנת 2017 החילו הרשויות בישראל תיקון לחוק הכניסה לישראל האוסר את כניסתם לישראל או לשטחים הפלסטינים הכבושים של נתינים זרים התומכים או עובדים עבור אותם ארגונים הנתפסים ככאלו התומכים בחרם על ישראל או על ישויות ישראליות, כולל ישויות המפיקות רווח מהתנחלויות בלתי חוקיות.<sup>9</sup> כתוצאה מכך, נמנעה כניסתם של מגיני זכויות אדם, עורכי דין, אנשי אקדמיה וסטודנטים לתוך שטחי ישראל או השטחים הפלסטינים הכבושים.<sup>10</sup> על אלו נמנה גם ראד ג'ראר, איש צוות באמנסטי אינטרנשיונל, שכניסתו נאסרה בשנת 2017.<sup>11</sup> התיקון לחוק שימש את הרשויות גם לצורך שלילת היתר העבודה של עומר שאקר, מנהל תחום ישראל ופלסטין בארגון הלא-ממשלתי Human Rights Watch, ולהוראה על גירוש מן הארץ. באפריל 2019 הורה בית המשפט לקיים את הוראת הגירוש בפסקתו כי פעילות הלובי והקידום שמבצע ארגון Human Rights Watch לטובת עצירת הפרות זכויות האדם מצד בתי עסק הפועלים בהתנחלויות הישראליות מהווה, הלכה למעשה, קריאה לחרם, וכי הוראת הגירוש מוצדקת.<sup>12</sup> מומחים מטעם האו"ם הפצירו במדינת ישראל להפוך את ההחלטה, אלו מתארים אותה כ"איום על קידום מדיניות, מחקר וחופש ביטוי לכל".<sup>13</sup>

## אפליה נגד פלסטינים

אזרחי ישראל הפלסטינים מהווים כ-20% מסך כל האוכלוסייה, ובדומה לאזרחי ישראל האחרים, זכותם לייצוג והשתתפות פוליטית מוכרת ומעוגנת בחוק. יחד עם זאת, החוק הישראלי מאפשר אפליה ישירה ועקיפה כלפי פלסטינים ואזרחים שאינם יהודים בשלל אופנים, כולל אזרחות, תכנון ומקרקעין, דיור, חינוך ובריאות.<sup>14</sup>

ביולי 2018 הועבר בכנסת חוק המגדיר את ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, מקבע באופן חוקתי את אי-השוויון ואת האפליה כלפי אלו שאינם יהודים.<sup>15</sup> "חוק הלאום" (או בשמו הרשמי, חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי) מעניק את הזכות להגדרה עצמית באופן בלעדי ליהודים, מדגיש את חשיבות "פיתוח ההתיישבות היהודית" ומחליש את מעמדה של השפה הערבית משפה רשמית לשפה בעלת "מעמד מיוחד". ארגוני זכויות אדם קראו תיגר על החוק וערערו עליו בפני בית המשפט העליון, אתגר מורכב בהתחשב במעמדו החוקתי של החוק.<sup>16</sup> ההליכים המשפטיים עודם בעיצומם.

בשנת 2014 העלתה הכנסת את אחוז החסימה מ-2% ל-3.5%, מהלך שהשפיע בעיקר על הייצוג בכנסת של פלסטינים וקבוצות מיעוט אחרות בישראל. בעדאלה ובאגודה לזכויות האזרח נטען כי העלאת אחוז החסימה להשגת ייצוג ומושבים בכנסת מפר את זכויות ההצבעה של האזרחים הפלסטינים ומקל על פסילת מועמדיהם ומפלגותיהם.<sup>17</sup>

## הבחירות לכנסת באפריל 2019

ב-9 באפריל 2019 נערכו בחירות מוקדמות לכנסת, לצורך בחירת 120 חברי כנסת. הבחירות היו אמורות להיערך בנובמבר 2019, אך הוקדמו בשל מחלוקת שהתגלעה בין שרי הממשלה בנוגע להצעת חוק הנוגעת לשירות לאומי עבור האוכלוסייה החרדית (חוק הגיוס), כמו גם בשל האישומים שעמדו תלויים כנגד ראש הממשלה בנימין נתניהו בחשד לשחיתות.

---

[Haaretz, "How a right-wing NGO's agenda became Israeli government policy", 12 October 2018, www.haaretz.co.il/news/politics/premium-1.6550175](https://www.haaretz.com/1.6550175)

<sup>8</sup> Amal Jamal, *The rise of "bad civil society" in Israel: Nationalist civil society organizations and the politics of delegitimization*, German Institute for International and Security Affairs, 2018, [www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2018C02\\_jamal.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2018C02_jamal.pdf); Policy Working Group, *NGO Monitor: Shrinking space: Defaming human rights organizations that criticize the Israeli occupation*, 2018, [policyworkinggroup.org.il/report\\_en.pdf](http://policyworkinggroup.org.il/report_en.pdf)  
<sup>9</sup> חוק הכניסה לישראל (תיקון 28ס' – אי-מתן אשרה ורישיון ישיבה לקורא לחרם על ישראל), 2017, [fs.knesset.gov.il/20/law/20\\_lsh\\_369171.docx](http://fs.knesset.gov.il/20/law/20_lsh_369171.docx)

<sup>10</sup> *The Times of Israel*, "Shin Bet has denied 250 people entry into Israel this year – report", 16 August 2018, [www.timesofisrael.com/shin-bet-has-denied-250-people-entry-into-the-country-this-year-report/](http://www.timesofisrael.com/shin-bet-has-denied-250-people-entry-into-the-country-this-year-report/); Haaretz, "Two Leading U.S. Human Rights Activists Refused Entry to Israel, One for BDS Ties", 3 May 2018, [www.haaretz.com/israel-news/premium-two-leading-u-s-human-rights-activists-deported-from-israel-1.6052515](http://www.haaretz.com/israel-news/premium-two-leading-u-s-human-rights-activists-deported-from-israel-1.6052515); MEMO, "Israel's denial of visas for foreign academics hurting Palestinian education", 3 August 2018, [www.middleeastmonitor.com/20180803-israels-denial-of-visas-for-foreign-academics-hurting-palestinian-education/](http://www.middleeastmonitor.com/20180803-israels-denial-of-visas-for-foreign-academics-hurting-palestinian-education/); Haaretz, "U.S. Student Denied Entry to Israel to Be Held at Airport Until Final Ruling on Appeal", 7 October 2018, [www.haaretz.com/israel-news/premium-district-court-to-rule-on-appeal-of-u-s-student-banned-from-israel-1.6532462](http://www.haaretz.com/israel-news/premium-district-court-to-rule-on-appeal-of-u-s-student-banned-from-israel-1.6532462)

<sup>11</sup> Amnesty International, *Israel denies entry to Amnesty International staff member*, 31 October 2017, [www.amnesty.org/en/latest/news/2017/10/israel-denies-entry-to-amnesty-international-staff-member/](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/10/israel-denies-entry-to-amnesty-international-staff-member/)  
<sup>12</sup> Human Rights Watch, *Israel: Human Rights Watch official's deportation reinstated*, 16 April 2019, [www.hrw.org/news/2019/04/16/israel-human-rights-watch-officials-deportation-reinstated](http://www.hrw.org/news/2019/04/16/israel-human-rights-watch-officials-deportation-reinstated)  
<sup>13</sup> UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *UN experts call on Israel to overturn deportation of Human Rights Watch director*, 25 April 2019, [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24516&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24516&LangID=E)

<sup>14</sup> Adalah - The Legal Center for Arab Minority Rights (Adalah), *The discriminatory laws database*, 25 September 2017, [www.adalah.org/en/content/view/7771](http://www.adalah.org/en/content/view/7771)  
<sup>15</sup> חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, תשע"ז-2017, <https://m.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Documents/yesod18.pdf>

<sup>16</sup> Adalah, *Arab leadership takes action against Israel's new Jewish Nation-State Law*, 6 August 2018, [www.adalah.org/en/content/view/9574](http://www.adalah.org/en/content/view/9574)

<sup>17</sup> Adalah, *Israeli Supreme Court rejects petition against raising electoral threshold*, 14 January 2015, [www.adalah.org/en/content/view/8401](http://www.adalah.org/en/content/view/8401)

בנחרים אך מודרים  
צמחום מרחב הפעולה של חברי הכנסת הפלסטינים  
אמנסטי אינטרנשיונל



ב-6 מרץ 2019, לקראת הבחירות, ועדת הבחירות המרכזית לכנסת החליטה על פסילת בל"ד-רע"מ, רשימה משותפת דו-מפלגתית שנוצרה מאיחוד מפלגת בל"ד הלאומית-פלסטינית ומפלגת רע"מ האסלאמיסטית, ועל פסילת עופר כסיף, מועמד יהודי מטעם מפלגת חד"ש-תע"ל, רשימה משותפת דו-מפלגתית שנוצרה מאיחוד המפלגה היהודית-ערבית חד"ש והמפלגה הלאומית-פלסטינית תע"ל. ההחלטות באו בעקבות שתי עתירות שהוגשו, האחת מטעם חברים במפלגת הליכוד ובמפלגת עוצמה יהודית, שטענה כי מפלגת בל"ד-רע"מ "שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ותומכת בהתנגדות פלסטינית אלימה ובחזבאללה, וכי רוב חבריה תומכים בטרור ומגבים אותו"; העתירה השנייה הוגשה מטעם יו"ר מפלגת ישראל ביתנו, תוך ציטוט התבטאויות פרובוקטיביות שנשמעו מפיו של עופר כסיף בעבר, כולל כינוי שרת המשפטים איילת שקד "חללה ניא-נאצית".<sup>18</sup> ההחלטות התעלמו מהמלצת היועמ"ש שהתקבלה יום לפני כן, לפיה יש לאפשר הן לרע"מ-בל"ד והן לעופר כסיף להתמודד בבחירות. בתאריך 17 במרץ 2019 הפך בית המשפט העליון את החלטות הוועדה והתיר להם לרוץ בבחירות.<sup>19</sup>

לעומת זאת, דחתה ועדת הבחירות המרכזית לכנסת את העתירה שהוגשה נגד מיכאל בן-ארי, יו"ר מפלגת הימין הקיצוני עוצמה יהודית, ובכך אישרה את התמודדותו בבחירות לכנסת, אולם בית המשפט העליון פסל את מועמדותו. הנימוק לפסילת בן-ארי מהתמודדות בבחירות היה בשל ביזוי שיטתי ומכוון של הציבור הערבי.<sup>20</sup>

ביום הבחירות, למעלה מ-1,200 מצלמות נסותרות הותקנו או הוחזקו על ידי פעילים ומשקיפים מטעם הליכוד, מפלגת השלטון, בקלפיות המשמשות קהילות פלסטיניות או באזורים בעלי רוב פלסטיני ברחבי מדינת ישראל. עובדה זו אושרה על ידי בנימין נתניהו, ראש ממשלת ישראל והעומד בראש מפלגת הליכוד, בטענה כי הצבת המצלמות הנסותרות באה על מנת למנוע "זיופי קולות נרחבים" במחוזות אלו.<sup>21</sup> משרד יחסי הציבור האחראי על הפצת המצלמות התגאה בריש גלי במדיה החברתית כי יש לזקוף לזכות הקמפיין את הורדת שיעור ההצבעה בקרב הפלסטינים אזרחי ישראל.

חוק הבחירות בישראל אינו מאפשר לגורמים רשמיים לצלם את המצביעים עם כניסתם לעמדות הקלפי או בזמן הליך ההצבעה, ומגדיר התערבות בהליך ההצבעה כעבירה פלילית.<sup>22</sup> למרות ריבוי התלונות, ועדת הבחירות המרכזית הרשתה הקלטות אודיו של הליך ההצבעה. המשטרה החרימה מצלמות שנמצאו בשימוש פעילי ליכוד בעמדות הקלפי, אך בהוראת הוועדה נאלצה להשיב אותן לבעליהן לאלתר.<sup>23</sup> מספר חברי כנסת וארגון עדאלה קראו ליועמ"ש לפתוח בחקירה פלילית.<sup>24</sup> היועמ"ש לא השיב לקריאה זו באופן פומבי.<sup>25</sup> חבר הכנסת הפלסטיני מטאנס שחאדה ממפלגת בל"ד אמר לאמנסטי אינטרנשיונל כי הצבת המצלמות הייתה "ניסיון מובהק להטיל פחד על האזרחים הפלסטינים ולמנוע מהם לממש את שוויון הזכויות שלהם בהשתתפות פוליטית... בימינו, כל מצביע ערבי נחשב לפושע פלילי פוטנציאלי העוסק בהונאת בחירות."<sup>26</sup>

בבחירות אפריל 2019 הושג שוויון בין מפלגת הליכוד ורשימת כחול לבן של בני גנץ. תמיכתן של המפלגות הקטנות יכלה היתה לאפשר לבנימין נתניהו להקים את הממשלה הבאה. למרות זאת, המשך המחלוקת סביב חוק הגיוס הוביל להליכה לבחירות חוזרות, שיערכו, לפי המתוכנן, ב-17 בספטמבר, 2019. אחוז ההצבעה בקרב אזרחי ישראל הפלסטינים עמד על 49.1%, שפל של כל הזמנים, בהשוואה ל-63.5% בבחירות 2015; אחוז ההצבעה בקרב כלל האוכלוסייה בישראל עמד על 68%, לעומת 73% ב-2015.<sup>27</sup> מפלגת חד"ש-תע"ל זכתה בשישה מושבים בעוד שרע"מ-בל"ד זכו בארבעה. בהמשך הכריזו המפלגות כי בבחירות הבאות ישלבו כוחות וירוצו יחד ברשימה משותפת מורחבת.<sup>28</sup>

<sup>18</sup> *The Times of Israel*, "Elections panel bars Arab slate, Jewish far-left candidate; court will now rule", 7 March 2019, [www.timesofisrael.com/elections-committee-disqualifies-arab-israeli-slate-jewish-far-left-candidate/](http://www.timesofisrael.com/elections-committee-disqualifies-arab-israeli-slate-jewish-far-left-candidate/)

<sup>19</sup> *Middle East Monitor*, "Israel's top court disqualifies far-rightist, approves Arab party for ballot", 18 March 2019, [www.middleeastmonitor.com/20190318-israels-top-court-disqualifies-far-rightist-approves-arab-party-for-ballot/](http://www.middleeastmonitor.com/20190318-israels-top-court-disqualifies-far-rightist-approves-arab-party-for-ballot/)

<sup>20</sup> *Haaretz*, "Israel's top court bans Kahanist leader from election run, okays Arab slates, far-left candidate", 17 March 2019, [www.haaretz.com/israel-news/elections/israel-s-top-court-bans-kahanist-leader-from-running-approves-arab-slate-1.7018590](http://www.haaretz.com/israel-news/elections/israel-s-top-court-bans-kahanist-leader-from-running-approves-arab-slate-1.7018590)

<sup>21</sup> *The Times of Israel*, "Likud admits deploying cameras at polling stations to monitor 'problem Arabs'", 9 April 2019, [www.timesofisrael.com/likud-admits-hiding-cameras-at-polling-stations-to-monitor-problem-arabs/](http://www.timesofisrael.com/likud-admits-hiding-cameras-at-polling-stations-to-monitor-problem-arabs/); *Haaretz*, "Likud hiding cameras in Arab polling stations will be 'looked into,' election board says", 14 April 2019, [www.haaretz.com/israel-news/elections/.premium-likud-hiding-cameras-in-arab-polling-stations-will-be-looked-into-1.7112910](http://www.haaretz.com/israel-news/elections/.premium-likud-hiding-cameras-in-arab-polling-stations-will-be-looked-into-1.7112910)

<sup>22</sup> *Adalah*, *Adalah calls for criminal probe into Likud's planting of hidden cameras in Israeli polling stations*, 11 April 2019, [www.adalah.org/en/content/view/9725](http://www.adalah.org/en/content/view/9725); *Haaretz*, "Israel's attorney general urged to probe Likud hidden cameras in Arab polling stations", 11 April 2019, [www.haaretz.com/israel-news/elections/.premium-ag-urged-to-probe-violation-after-likud-places-hidden-cameras-in-arab-polling-sites-1.7110075](http://www.haaretz.com/israel-news/elections/.premium-ag-urged-to-probe-violation-after-likud-places-hidden-cameras-in-arab-polling-sites-1.7110075)

<sup>23</sup> ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, החלטה בעניין שימוש במצלמות סמויות במקומות הקלפי, 9 אפריל 2019, [bechiro21.bechiro21.gov.il/election/Decisions/AllDecisions/kneset21/documents/kalpies\\_cameras.pdf](http://bechiro21.bechiro21.gov.il/election/Decisions/AllDecisions/kneset21/documents/kalpies_cameras.pdf)

<sup>24</sup> *Adalah*, *Adalah calls for criminal probe into Likud's planting of hidden cameras in Israeli polling stations*, 11 April 2019, [www.adalah.org/en/content/view/9725](http://www.adalah.org/en/content/view/9725); *Haaretz*, "Israel's Attorney General Urged To Probe Likud Hidden Cameras In Arab Polling Stations", 11 April 2019, [www.haaretz.com/israel-news/elections/.premium-ag-urged-to-probe-violation-after-likud-places-hidden-cameras-in-arab-polling-sites-1.7110075](http://www.haaretz.com/israel-news/elections/.premium-ag-urged-to-probe-violation-after-likud-places-hidden-cameras-in-arab-polling-sites-1.7110075)

<sup>25</sup> *The Times of Israel*, "Likud admits deploying cameras at polling stations to monitor 'problem Arabs'", 9 April 2019, [www.timesofisrael.com/likud-admits-hiding-cameras-at-polling-stations-to-monitor-problem-arabs/](http://www.timesofisrael.com/likud-admits-hiding-cameras-at-polling-stations-to-monitor-problem-arabs/)

<sup>26</sup> ריאיון אמנסטי אינטרנשיונל עם ח"כ מטאנס שחאדה, נצרת, 15 אפריל 2019.

<sup>27</sup> *Foreign Policy*, "How Israel Marginalizes Its Arab Citizens", 15 April 2018, [foreignpolicy.com/2019/04/15/how-israel-marginalizes-its-arab-citizens/](http://foreignpolicy.com/2019/04/15/how-israel-marginalizes-its-arab-citizens/)

<sup>28</sup> *Haaretz*, "Israel's Arab Parties to Resurrect Joint List in Bid to Regain Seats", 20 June 2019, [www.haaretz.com/israel-news/elections/.premium-israel-s-arab-parties-agree-to-merge-forces-ahead-of-upcoming-election-1.7396627](http://www.haaretz.com/israel-news/elections/.premium-israel-s-arab-parties-agree-to-merge-forces-ahead-of-upcoming-election-1.7396627)

# איומים חקיקתיים על חופש הביטוי של חברי הכנסת

שינויים חקיקתיים – אחד מהם הוצא לפועל, האחרים בגדר הצעה – מאיימים על זכותם לחופש הביטוי של ח"כים נבחרים, וקרוב לוודאי שהשפעתם תהיה מורגשת באופן מיוחד בקרב הח"כים הפלסטינים.

תיקון שהועבר בשנת 2016 לאחד מחוקי היסוד של מדינת ישראל (חוק יסוד: הכנסת) מאפשר לכנסת, לראשונה, להשעות חברי כנסת מכהנים באמצעות הצבעת רוב של חבריהם לבית המחוקקים.<sup>29</sup> התיקון מאפשר לכנסת, באמצעות הצבעת רוב של 90 מתוך 120 ח"כים, לסיים את כהונתם של חברי כנסת, במידה שייקבע כי שני התנאים שהיו עשויים למנוע מהם להתמודד בבחירות נתמלאו במועד מאוחר יותר לאחר היבחרם. תנאים אלו הוגדרו כ"הסתה לגזענות" ו"תמיכה במאבק מזוין מצד מדינת אויב או ארגון טרור נגד מדינת ישראל". אמנסטי אינטרנשיונל מביעה חשש כי התיקון מאפשר לרוב הפוליטי להשעות ח"כ מכהן באמצעות פרשנות של דברים שנאמרו על ידי חבר הכנסת בהתבסס על זכותו לחופש הביטוי ולהבעה של דעותיו הפוליטיות, ולבחור לפרש אותן באופן שממלא את התנאים האמורים, אף אם מעשיו והצהרותיו של אותו הח"כ עולות בקנה אחד עם החוק, ועל אף שמעולם לא עמד בפני הליכים משפטיים מכל סוג שהוא, פליליים או אחרים.

מקור התיקון הוא בהצעת חוק שהועלתה בשנת 2014 הידועה בשם "חוק חנין זועבי", המתייחס לחברת הכנסת הפלסטינית לשעבר, ח"כ חנין זועבי ממפלגת בל"ד, שבמהלך המבצע הצבאי של ישראל ברצועת עזה בשנת 2014 התבטאה באופן שהשתמע כי הביעה תמיכה בחמאס. הצעת החוק הוגשה על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו.<sup>30</sup> בהמשך, תפסה הצעת החוק תאוצה בעקבות הסערה הציבורית סביב פגישה שנערכה בין ח"כים פלסטינים ממפלגת בל"ד, בהם חנין זועבי, לבין משפחות פלסטיניות שביקשו להשיב אליהן את גופותיהם של קרובי משפחה שנהרגו בידי הכוחות הישראליים לאחר שתקפו, או שתקפו לכאורה אזרחים ישראלים.<sup>31</sup>

התבטאויות והצהרות של מגוון חברי כנסת אודות הליך החקיקה סביב אותה הצעת החוק הבהירו כי החוק מופנה בעיקר כלפי ח"כים פלסטינים. במהלך הישיבה שהציגה את הצעת החוק ב-10 בפברואר, 2016, טען יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט, ח"כ ניסן סלומינסקי ממפלגת הבית היהודי, בהתייחסותו לשלושת הח"כים ממפלגת בל"ד, כי "ישנם חברי בית שהולכים ותומכים בטרור ומזדהים עם הטרור".<sup>32</sup> באותה הישיבה, בהתייחס לנאום או לפעולה הנתפסים ככאלה המופנים נגד המדינה, שאל ח"כ מיקי זוהר מהליכוד, מפלגת השלטון, "כשחברי כנסת ערבים ידברו ככה ויעשו פעולות נגד המדינה, לא כדאי שנשעה אותם?"

במאי 2018 דחה בית המשפט העליון עתירה שהוגשה על ידי ארגוני זכויות האדם עדאלה והאגודה לזכויות האזרח וח"כ הפלסטיני יוסף ג'בארין ממפלגת חד"ש, נגד התיקון לחוק, וזאת על אף שהכיר בכך שהחוק פוגע בחופש הביטוי.<sup>33</sup> "בית המשפט [העליון] לא ענה על טענותינו לקיומה של אפליה והפרת זכויות קבוצות מיעוט, אמרה לאמנסטי אינטרנשיונל עו"ד סאוסן זהר, סמנכ"לית עדאלה."<sup>34</sup> "החלטת בית המשפט לא הביאה בחשבון את האופי שבו החוק משפיע על חברי הכנסת הערבים, ולמעשה המילה 'ערבים' לא הוזכרה בהחלטה כלל."

אמנסטי אינטרנשיונל רואה בתיקון זה מגבלה בלתי מוצדקת על זכותם של נבחרים ציבור לחופש ביטוי, ובפרט על ביטוי עמדות פוליטיות שעשויות שלא להיות מקובלות על רוב חברי הכנסת, וככאלה עשויות לשמש הצדקה להשעיית אותם חברי כנסת. הארגון מאמין כי תיקון זה מגביל את יכולתם של מחוקקים, ובפרט אלו המייצגים קבוצות מיעוט, לייצג בצורה מהימנה ויעילה את ענייני קהל הבוחרים שלהם ואת צרכיהם. על אף שנוסח התיקון אינו מכונן באופן מפורש כלפי אוכלוסייה כזו או אחרת, הוא מפלה באופן עקיף בעיקר ח"כים המייצגים פלסטינים וקבוצות מיעוט אחרות, שמעצם היותן כאלו, מצויות בסיכון רב יותר להפוך למטרה בעיני הרוב בשל עצם פעילותם והשתתפותם הפוליטית.

<sup>29</sup> חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 44), 2016, [fs.knesset.gov.il/20/law/20\\_Isr\\_347851.pdf](https://www.knesset.gov.il/20/law/20_Isr_347851.pdf). לתקציר החוק, ראו

<sup>30</sup> *The Times of Israel*, "Netanyahu lends support to 'Hanin Zoabi bill'", 25 November 2014, [www.timesofisrael.com/netanyahu-lends-support-to-zaabi-bill/](http://www.timesofisrael.com/netanyahu-lends-support-to-zaabi-bill/)

<sup>31</sup> *Haaretz*, "Netanyahu calls for punitive measures against Arab MKs who visited families of terrorists", 4 February 2016,

[www.haaretz.com/israel-news/.premium-pm-punish-arab-mks-who-visited-families-of-terrorists-1.5400324](http://www.haaretz.com/israel-news/.premium-pm-punish-arab-mks-who-visited-families-of-terrorists-1.5400324)

<sup>32</sup> דיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, 10 בפברואר 2016, "We'll suspend all the terrorist supporters", 11 February 2016, [www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/207860#.VrwXgPmLTIU](http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/207860#.VrwXgPmLTIU)

<sup>33</sup> בג"ץ 5744/16 בן מאיר נ' הכנסת, פס"ד, 27 מאי 2018,

<sup>34</sup> [supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts\16\440\057\17&fileName=16057440.V17&type=4](https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts\16\440\057\17&fileName=16057440.V17&type=4); ראו גם

*Adalah, MK Jabareen, Adalah, ACRI petition Israeli Supreme Court against expulsion of Members of Knesset Law*, 2 January 2017,

[www.adalah.org/en/content/view/8987](http://www.adalah.org/en/content/view/8987); *Haaretz*, "Israel's top court upholds law to remove lawmakers from office", 27 May 2018,

[www.haaretz.com/israel-news/top-court-rejects-bid-against-law-to-remove-lawmakers-from-office-1.6119132](http://www.haaretz.com/israel-news/top-court-rejects-bid-against-law-to-remove-lawmakers-from-office-1.6119132)

<sup>34</sup> ריאיון אמנסטי אינטרנשיונל עם סאוסן זהר, חיפה, 17 באפריל 2019.

על אף שהתיקון עוד לא הביא להשעיית מחוקקים מבין חברי הכנסת, הוא הביא עמו אפקט מצנן על חופש הביטוי. ח"כ הפלסטינית עאידה תומא-סלימאן ממפלגת חד"ש מתארת את נוסח החוק כ"חרב המונפת מעל לראשינו על ידי הח"כים האחרים, יריבינו הפוליטיים".<sup>35</sup>

שינויי חקיקה אחרים שהוצעו בשנים האחרונות איימו לחתור תחת הזכות לחופש הביטוי של קבוצות מיעוט וסיכנו את זכותם להשתתפות פוליטית.<sup>36</sup> בשנת 2015 הגישו ח"כים הצעת חוק שמטרתה שלילת מימון מסיעות פוליטיות התומכות בחרם על ישראל או על ההתנחלויות.<sup>37</sup> בשנת 2016 הועלתה הצעת חוק אחרת שנועדה למנוע ממפלגות וממועמדים שנפסלו מהתמודדות בבחירות על ידי ועדת הבחירות המרכזית לפנות ערכאות משפטיות לקבלת סעד.<sup>38</sup> בשנת 2017 הועלתה יוזמה לתיקון נוסח הצהרת האמונים ולדרוש מחברי כנסת להישבע אמונים לישראל כמדינה יהודית.<sup>39</sup> הצעות אלו לא אושרו, אולם ייתכן שיועלו מחדש לדין בכנסת בעתיד.

---

<sup>35</sup> ריאיון אמנסטי אינטרנשיונל עם עאידה תומא-סלימאן, תל אביב, 11 באפריל 2019.

<sup>36</sup> ראו האגודה לזכויות האזרח, צמצום המרחב הדמוקרטי בישראל – הכנסת ה-20: תמונת מצב-<https://law.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2017/11/anti-democratic-legislation1117.pdf>, 2018,

<sup>37</sup> הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון – שלילת מימון ממפלגה שקוראת להטלת חרם על מדינת ישראל), 2015, [fs.knesset.gov.il/20/law/20\\_lst\\_315932.docx](https://fs.knesset.gov.il/20/law/20_lst_315932.docx)

<sup>38</sup> הצעת חוק יסוד: הבנסת (תיקון – שלילת סמכותו של בית המשפט העליון מלהתערב בהחלטת ועדת הבחירות המרכזית לעניין אישור או פסילת מועמד או רשימה מלהשתתף בבחירות), 2016, [fs.knesset.gov.il/20/law/20\\_lst\\_389851.docx](https://fs.knesset.gov.il/20/law/20_lst_389851.docx),

<sup>39</sup> הצעת חוק יסוד: הבנסת (תיקון – הצהרת אמונים), 2017, [fs.knesset.gov.il/20/law/20\\_lst\\_369571.docx](https://fs.knesset.gov.il/20/law/20_lst_369571.docx).

נבחרים אך מודרים

צמצום מרחב הפעולה של חברי הכנסת הפלסטינים  
אמנסטי אינטרנשיונל

# החלת תקנות וכללי הכנסת באופן מפלה

תקנות וכללים של הכנסת שהותקנו במטרה לאכוף התנהלות אתית בקרב חברי הכנסת נהפכו על פיהם ושימשו לצורך הגבלת חופש הביטוי שלהם, כשהם מופנים כלפי ח"כים פלסטינים באופן מוטא ומפלה.

בינואר 2018 אימצה ועדת הכנסת תיקון לכללי האתיקה של הכנסת המאפשר לוועדת האתיקה של הכנסת, המורכבת מחברי כנסת מכהנים, שלא לאשר לח"כ לנסוע לחו"ל במידה שהנסיעה ממומנת על ידי "גוף הקורא לחרם על מדינת ישראל".<sup>40</sup> אמנסטי אינטרנשיונל מעולם לא תמכה או קראה לחרם כזה או אחר, בין אם הוא מכונן נגד ישראל או כל מדינה או חברה אחרת. עם זאת, אמנסטי אינטרנשיונל מחשיבה לובי וקידום חרם כאפיק פעולה המוגן תחת חופש הביטוי. ככזה, מביעה אמנסטי אינטרנשיונל דאגה מכך שתיקון זה מגביל את יכולתם של מחוקקים לצאת לנסיעות לצורך קיום פעילות פוליטית לגיטימית, וזאת בהתבסס על עמדתו הפוליטית של הארגון המממן את הנסיעה.

הדרישה מחברי הכנסת להשיג את אישורה של ועדת האתיקה על מנת לקבל מימון לנסיעה לחו"ל במסגרת מילוי תפקידו הציבורי אינה דרישה חדשה. מטרת הליך זה היא להבטיח כי נסיעות מסוג זה עולות בקנה אחד עם דרישות התפקיד של חבר הכנסת, ועל מנת למנוע מימון מצד אנשים פרטיים או חברות באופן שעשוי ליצור ניגוד אינטרסים. עו"ד דבי גילד-חיו, מקדמת מדיניות וחקיקה באגודה לזכויות האזרח, סיפרה לאמנסטי אינטרנשיונל כי הנוהל הפרלמנטרי לאישור נסיעות לחו"ל "נועד, במקור, לקידום שקיפות וישרה", אבל היום הוא "נהפך לכלי שנועד לקבוע מהי עמדה פוליטית לגיטימית. הלכה למעשה, הוא הפך למנגנון רדיפה פוליטית".<sup>41</sup>

במרץ 2018 אסרה ועדת האתיקה, בפעם הראשונה – והיחידה, נכון למועד זה – על שני ח"כים פלסטינים לנסוע לחו"ל במימון ארגונים לא-ממשלתי ספציפיים. שני המחוקקים הללו, ח"כ יוסף ג'בארין וח"כ לשעבר חנין זועבי, עמדו לנסוע לחו"ל לצורך השתתפות בכנס שבו היו אמורים לשאת דברים. ח"כ יוסף ג'בארין ממפלגת חד"ש התעתד לערוך ביקור בארה"ב בנסיעה שמומנה על ידי ארגון לא-ממשלתי אמריקני, קול יהודי לשלום (Jewish Voice for Peace). לאחר מכן התעתדה ח"כ חנין זועבי לנסוע לאירלנד במימון ארגון לא-ממשלתי אירי, Ireland Palestine Solidarity Campaign.

ההחלטה שלא להעניק אישור לנסיעות אלו התבססה על "רשימה שחורה" שחברה על ידי המשרד לעניינים אסטרטגיים, ובה ארגונים מחו"ל התומכים, להבנת המשרד, בחרם על ישראל.<sup>42</sup> בתאריך ה-22 באפריל 2018 הגישו ח"כ יוסף ג'בארין ועדאלה עתירה משותפת בפני בית המשפט העליון, המערערת על ההחלטה. בית המשפט טרם הכריע בעניין עתירה זו.<sup>43</sup>

בנושא התיקון לכללי האתיקה אמרה ח"כ עאידה תומא-סלימאן ממפלגת חד"ש לאמנסטי אינטרנשיונל: "כולם יודעים שלא נוכל לממן את הנסיעות שלנו לקידום מדיניות בחו"ל; הכללים הללו הם ניסיון להגביל את אחד הכלים הבסיסיים ביותר העומדים לרשותו של פרלמנטר לצורך הבעת השקפתו ולהגעה לקהלים שונים ומכוונים".

ועדת האתיקה של הכנסת השעתה ח"כים פלסטינים שמילאו פעילויות לגיטימיות הקשורות בקהל הבוחרים שלהם. בפברואר 2016 הרחיקה ועדת האתיקה מהשתתפות בדיונים במליאה ומישיבות בוועדות הכנסת שלושה ח"כ פלסטינים מסיעת בל"ד בעקבות השתתפותם במפגש עם משפחות פלסטיניות שילדיהן נהרגו בידי כוחות הביטחון הישראליים לאחר שתקפו, או שתקפו לכאורה אזרחים ישראלים. הוועדה החליטה כי יש בהשתתפות חברי הכנסת בדקת הדומייה במהלך מפגש זה משום הבעת תמיכה באלימות.<sup>44</sup> ועדת האתיקה קיבלה למעלה מ-450 תלונות על שלושת חברי הכנסת, בין השאר גם מראש הממשלה בנימין נתניהו. ועדת האתיקה השעתה את ח"כ לשעבר חנין זועבי ואת ח"כ באסל גטאס לארבעה חודשים ואת ח"כ לשעבר ג'מאל זחאלקה לחודשיים.

שלושת הח"כים הכחישו את ההאשמות כי הם תומכים באלימות והסבירו כי המניע להשתתפותם במפגש הייתה לסייע למשפחות להשיב את גופותיהם של בני משפחותיהם ההרוגים לאחר שהרשויות בישראל לא שחררו אותן לקבורה. הם מסרו כי ניתן להם רק יום אחד להתכונן לשימוע בפני הוועדה. האיגוד הבין-פרלמנטרי (IPU), שהכנסת חברה בו, עיין במקרה לאחר

<sup>40</sup> הכנסת, כללי אתיקה לחברי הכנסת, [main.knesset.gov.il/Activity/committees/Ethics/Documents/EthicsRules.pdf](https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/Ethics/Documents/EthicsRules.pdf).

<sup>41</sup> אמנסטי אינטרנשיונל, ריאיון עם דבי גילד-חיו, חיפה, 8 באפריל 2019.

<sup>42</sup> הכנסת, ח"כ קיש דורש: לאסור על חברי כנסת לנסוע לחו"ל במימון ארגוני BDS, 18 בינואר 2018.

<sup>43</sup> <https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press17.01.18iw.aspx>; *The Times of Israel*, "In first, Knesset bars MKs from traveling on pro-boycott groups' dime", 14 March 2018, [www.timesofisrael.com/in-first-knesset-bars-mks-from-traveling-on-pro-boycott-groups-dime/](http://www.timesofisrael.com/in-first-knesset-bars-mks-from-traveling-on-pro-boycott-groups-dime/)

<sup>44</sup> Adalah, *Israeli Supreme Court issues order in MK Jabareen Jewish Voice for Peace travel case*, 7 June 2018, [www.adalah.org/en/content/view/9537](http://www.adalah.org/en/content/view/9537)

<sup>44</sup> *The Irish Times*, "Israeli-Arab politicians suspended over visits to Palestinian families", 9 February 2016, [www.irishtimes.com/news/world/middle-east/israeli-arab-politicians-suspended-over-visits-to-palestinian-families-1.2528598](http://www.irishtimes.com/news/world/middle-east/israeli-arab-politicians-suspended-over-visits-to-palestinian-families-1.2528598)

שלושת הח"כים הגישו תלונה בנושא במרץ 2016. בפברואר 2019 קבעה ועדת IPU לזכויות אדם של פרלמנטרים כי השעיית חברי הכנסת הייתה "בלתי מוצדקת" וכי היא מפרה את זכותם לחופש הדעה והביטוי.<sup>45</sup>

נראה כי החלת צעדים משמעותיים נגד ח"כ פלסטינים היא בעלת אופי מפלה, מכיוון שסנקציות דומות אינן מופנות כלפי ח"כים ישראלים יהודים בעקבות מפגשים עם משפחות אזרחים יהודים שביצעו מתקפות אלימות נגד פלסטינים. בשנת 2016 נפגשה ח"כ איילת שקד מסיעת הבית היהודי, שבאותה העת כיהנה כשרת המשפטים בממשלה, עם אמו של קטין ישראלי החשוד ברצח של שלושה פלסטינים באירוע הצתה שאירע ב-2014 בעיירה דומא שבנפת שכם בגדה המערבית הכבושה.<sup>46</sup> האירוע תוג כמתקפת "טרור" על ידי ממשלת ישראל. נגד איילת שקד לא ננקטו צעדים משמעותיים כלשהם.

---

<sup>45</sup> Inter-Parliamentary Union, *Israel - Decision adopted by the Committee on the Human Rights of Parliamentarians at its 158th session*, 8 February 2019, [www.ipu.org/sites/default/files/documents/d-israel-158-e.pdf](http://www.ipu.org/sites/default/files/documents/d-israel-158-e.pdf)

האיגוד הבין-פרלמנטרי קבע כי "שלושת חברי הכנסת נפגשו עם משפחות פלסטיניות כחלק ממילוי תפקידים הלגיטימי כפרלמנטרים, בניסיון לסייע לאותן משפחות בהשבת גופות בניהם שנהרגו" וכי "שלושת הח"כים עמדו דקה דומיה בהתאם למורשת התרבותית והדתית שלהם וכנוהג הנפוץ להביע כבוד כלפי המתים, ללא תלות בנסיבות מותם".

<sup>46</sup> +972 Magazine, "Jewish politicians meet with terrorist families too", 7 February 2016, [972mag.com/jewish-politicians-meet-with-terrorist-families-too/116779/](http://972mag.com/jewish-politicians-meet-with-terrorist-families-too/116779/)

# פסילת הצעות חוק ממניעים פוליטיים

במהלך הדיונים וההליכים שקדמו להצבעה על "חוק הלאום" וחוקתו ב-19 ביולי 2018, הגישו ביוני 2018 ח"כים פלסטינים הצעת חוק שהציעה הגדרה חלופית למדינת ישראל כ"מדינת כל אזרחיה". בתגובה דחתה נשיאות הכנסת, גוף המורכב מיו"ר הכנסת ומסגניו, את הצעת החוק ומנעה ממנה אף לעלות לדיון במליאה, בטיעון כי ההצעה שוללת את הגדרתה של מדינת ישראל כמדינה יהודית.<sup>47</sup>

עתירה שהוגשה על ידי עדאלה ביוני 2018 קראה תגר על החלטה זו לפסול את הצעת החוק ונדחתה על ידי בית המשפט העליון ב-30 בדצמבר 2018.<sup>48</sup> בית המשפט קבע כי פיזור הכנסת ימים ספורים קודם לכן, בתאריך ה-26 בדצמבר 2018, הפך את העתירה לתיאורטית גרידא, ונמנע מלמתוח ביקורת או מלהגיב בעניין פסילת הצעת החוק עצמה. "בית המשפט העליון בישראל משך את הזמן והתמהמה בהכרעה מהירה שתאפשר לח"כים לעסוק בפעילותם הפוליטית מבלי שיופרעו מכך, ולהעלות לדיון הצעת חוק; בכך, בית המשפט העניק לגיטימציה, דה פקטו, למהלך, ותרם את חלקו להשתת המגבלות המוטלות על ח"כים ערבים, כך שאוסן זהר לאמנסטי אינטרנשיונל.<sup>49</sup>

לפי תקנון הכנסת, "נשיאות הכנסת לא תאשר הצעת חוק שלדעתה שוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי או שהיא גזענית במהותה".<sup>50</sup> הצעת החוק כללה מספר סעיפים שנועדו לשנות את אופיה של מדינת ישראל ממדינת לאום של העם היהודי למדינה שבה יהודים וערבים נהנים ממעמד שווה מנקודת המבט הלאומית והאזרחית. ברם, הנימוקים להחלטה התבססו על עמדה פוליטית ספציפית, ולהערכת אמנסטי אינטרנשיונל, החלטה זו מונעת מאפליה כלפי הח"כים הפלסטינים המחזיקים בנקודות מבט אחרות, על פניו, על בסיס השתייכותם הלאומית או מוצאם האתני, ובמהותה חתרה תחת זכותם לחופש הביטוי.

חוקת "חוק הלאום" (בשמו הרשמי, חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי) מעלה את הסיכון שהצעות חוק נוספות יפסלו באופן מפלה. הגשת הצעות חוק היא "הכלי הבסיסי ביותר העומד לרשות ח"כים ערבים: להעלות לדיון פומבי ולגיטימי את המצע שלהם, את הנרטיב שלהם, את הקול הייחודי של האזרחים הערבים אותם הם מייצגים," הסבירה שאוסן זהר לאמנסטי אינטרנשיונל.<sup>51</sup>

מאז שנת 2011 פסלה נשיאות הכנסת שלוש הצעות חוק אחרות הקשורות לזכויות פלסטינים או לשאיפותיהם הפוליטיות. כולן הוגשו על ידי הח"כ הפלסטיני אחמד טיבי ממפלגת תע"ל. הצעות חוק אלו היו התיקון לחוק יסודות התקציב (הכחשת הנכבה), שנפסל ב-7 ביולי 2011, הצעת חוק שכותרתה אל-קדס, בירת פלסטין והאומה האיסלאמית, והצעת חוק לתיקון חוק חינוך ממלכתי (תוכן והגדרות בספרי הלימוד), שנפסלו שתיהן ב-16 בינואר 2012.<sup>52</sup>

בעבר נשיאות הכנסת מנעה מהצעות חוק להגיע לדיון והצבעה במליאה אך לעתים רחוקות ונדירות. לפני 2011, כמה דוגמאות להצעות חוק שנחסמו כללו הצעת חוק על פיה רק יהודי יוכל להיבחר לכהונת ראש הממשלה, שנפסלה ב-4 בפברואר 1997, ואחרת – הידועה כהצעת חוק "נפש תחת נפש" – לפיו יפונה ישוב ערבי במידה שממשלת ישראל תיזדרש לפנות ישוב יהודי ברמת הגולן, שנפסל ב-8 בנובמבר 2004.

<sup>47</sup> Haaretz, "Knesset council bans bill to define Israel as state for all its citizens", 4 June 2018, [www.haaretz.com/israel-news/premium-knesset-council-bans-bill-to-define-israel-as-state-for-all-citizens-1.6145333](http://www.haaretz.com/israel-news/premium-knesset-council-bans-bill-to-define-israel-as-state-for-all-citizens-1.6145333)

<sup>48</sup> Adalah, *Adalah heads to Supreme Court after Knesset speaker, deputies nix legislation of Arab MKs' bill declaring Israel 'state of all its citizens'*, 11 June 2018, [www.adalah.org/en/content/view/9541](http://www.adalah.org/en/content/view/9541) (in High Court of Justice 4552/18, *Jahalka v. Knesset*, judgement, 30 December 2018); Adalah, *Israeli Supreme Court refuses to allow discussion of full equal rights & 'state of all its citizens' bill in Knesset*, 30 December 2018, [www.adalah.org/en/content/view/9660](http://www.adalah.org/en/content/view/9660)

<sup>49</sup> ריאיון אמנסטי אינטרנשיונל עם שאוסן זהר, חיפה, 17 אפריל 2019.

<sup>50</sup> תקנון הכנסת, 14 יוני 2018, <https://main.knesset.gov.il/Activity/Documents/RulesOfProcedure.pdf>

<sup>51</sup> ריאיון אמנסטי אינטרנשיונל עם שאוסן זהר, חיפה, 17 אפריל 2019.

<sup>52</sup> The Jerusalem Post, "Tibi bills disqualified for undermining Jewish state", 16 January 2012, [www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Tibi-bills-disqualified-for-undermining-Jewish-state#](http://www.jpost.com/Diplomacy-and-Politics/Tibi-bills-disqualified-for-undermining-Jewish-state#); Adalah, SC dismisses MK Tibi's petition against Knesset's refusal to hear Nakba Bill, 5 February 2013, [www.adalah.org/en/content/view/7928](http://www.adalah.org/en/content/view/7928)

# הסתה ודה-לגיטימציה נגד חברי כנסת פלסטינים

ח"כים פלסטינים נאלצו לספוג התבטאויות מסיתות מצד בכירים בממשלה וח"כים אחרים שמטרתן לייצר דה-לגיטימציה כלפיהם וכלפי עבודתם הפרלמנטרית.

בעקבות חקיקת "חוק הלאום" קראו ח"כים פלסטינים לאו"ם לגנות את ישראל. יריב לוין, שכיהן באותה העת כשר התיירות, צוטט בתאריך ה-27 באוגוסט 2018, באומרו כי יש להעמידם לדין בגין "בגידה".<sup>53</sup> אביגדור ליברמן, שכיהן בזמנו כשר הביטחון, צוטט ב-21 במאי 2018 כשהוא מאשים את הח"כ הפלסטיני איימן עודה מסיעת חד"ש ואת חבריו כ"גיס חמישי", ואמר שיש להוציא אותם מחוץ לחוק בשל תמיכתם בהפגנה שהתקיימה בחיפה במחאה על הרג מפגינים פלסטינים ברצועת עזה בידי כוחות הביטחון הישראליים, בהקשר של מחאות צעדת השיבה הגדולה.<sup>54</sup> מירי רגב, בזמנו שרת התרבות, כינתה את הח"כ לשעבר הפלסטיני חנין זועבי בשם "בוגדת" לאחר שהאשימה את חברי האופוזיציה בצביעות על כך שלא קמו והתנגדו לגזענות.<sup>55</sup>

בראיון עם אמנסטי אינטרנשיונל, סיכמה חנין זועבי את התרשמותה מהמצב: "ח"כים פלסטינים סופגים קמפיינים של הכפשות והשמצות, התבטאויות מסיתות וניסיונות אחרים לייצר דה-לגיטימציה כלפיהם וכלפי עבודתם, מצד הרשויות בישראל, הכנסת עצמה והתקשורת. נראה כי סימון נבחר ציבור פלסטינים ופגיעה בהם חלק מניסיון רחב יותר למנוע מהם השתתפות במרחב הציבורי ובחיים הפוליטיים בישראל".<sup>56</sup>

במהלך הבחירות של אפריל 2019, ח"כים פלסטינים, לצד פלסטינים אזרחי ישראל אחרים, ספגו התבטאויות נוספות מצד בכירי ממשל, שמהותן איום והפחדה. במיוחד בלטה התבטאותו של ראש הממשלה בנימין נתניהו שאמר "ישראל היא לא מדינת כלל אזרחיה... אלא מדינת הלאום של העם היהודי – ושלו בלבד" ותיאר את המפלגות הפלסטיניות כמנסות להשמיד את מדינת ישראל.<sup>57</sup>

ניתוח שנערך על ידי המרכז הערבי לפיתוח מדיה חברתית (7amleh) שסקר למעלה מ-450,000 ביטויי גזענות, עלבונות או הסתה נגד פלסטינים במדיה החברתית בישראל במהלך שנת 2018 מצא כי אלימות מילולית הופנתה בעיקר כלפי המפלגות הפלסטיניות והח"כים הפלסטינים איימן עודה ואחמד טיבי, ובפרט סביב חקיקת "חוק הלאום".<sup>58</sup>

<sup>53</sup> *The Times of Israel*, "Minister urges prosecution of Arab MK 'traitors' who seek UN censure of Israel", 27 August 2018, [www.timesofisrael.com/minister-urges-prosecution-of-arab-mk-traitors-who-seek-un-censure-of-israel/](http://www.timesofisrael.com/minister-urges-prosecution-of-arab-mk-traitors-who-seek-un-censure-of-israel/)

<sup>54</sup> *The Times of Israel*, "Defense minister: Top Arab MK, colleagues a 'fifth column,' should be 'outlawed'", 21 May 2018, [www.timesofisrael.com/defense-minister-top-arab-mk-a-fifth-column-should-be-outlawed/](http://www.timesofisrael.com/defense-minister-top-arab-mk-a-fifth-column-should-be-outlawed/)

Ynet, "Minister Regev to MK Zoabi: Go to Gaza, traitor", 27 December 2017, [www.ynetnews.com/articles/0,7340,15062676,00.html](http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,15062676,00.html)

<sup>56</sup> ריאיון אמנסטי אינטרנשיונל עם חנין זועבי, 12 אוגוסט 2019.

<sup>57</sup> *Haaretz*, "Netanyahu blasts Gantz-Lapid alliance: They rely on Arab parties intent on destroying Israel", 21 February 2019, [www.haaretz.com/israel-news/elections/netanyahu-blasts-gantz-lapid-they-rely-on-arab-parties-who-want-to-destroy-israel-1.6958943](http://www.haaretz.com/israel-news/elections/netanyahu-blasts-gantz-lapid-they-rely-on-arab-parties-who-want-to-destroy-israel-1.6958943); *Foreign Policy*, "How Israel Marginalizes Its Arab Citizens", 15 April 2018, [foreignpolicy.com/2019/04/15/how-israel-marginalizes-its-arab-citizens/](http://foreignpolicy.com/2019/04/15/how-israel-marginalizes-its-arab-citizens/)

<sup>58</sup> Arab Centre for Social Media Advancement (7amleh), *The index of racism and incitement in Israeli social media 2018: An inciting post against Palestinians every 66 seconds*, 11 March 2019, [7amleh.org/2019/03/11/the-index-of-racism-and-incitement-in-israeli-social-media-2018-an-inciting-post-against-palestinians-every-66-seconds/](http://7amleh.org/2019/03/11/the-index-of-racism-and-incitement-in-israeli-social-media-2018-an-inciting-post-against-palestinians-every-66-seconds/). התבטאויות אלו הגיעו לשיאן סביב חקיקת חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי.

# הזכות לחופש הביטוי, להשתתפות בחיים הציבוריים ולא-אפליה תחת המשפט הבינלאומי לזכויות אדם

הזכות לחופש הביטוי משמשת ככלי העיקרי המאפשר התפתחות דעות והחלפתן, תוך שהיא מאפשרת לבני אדם לבקש, לקבל ולהפיץ מידע ורעיונות מכל סוג. זכות זו מעוגנת בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם<sup>59</sup> ובאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות<sup>60</sup> שישראל היא צד לשתייהן. זכות זו עומדת בבסיסן של רבות מזכויות האדם האחרות, והיא מרכזית לקיומן.

הזכות לחופש הביטוי תקפה לגבי מידע ורעיונות מכל סוג שהוא, כולל ביטויים שעשויים להטריד או לזעזע את הציבור. על אף שהזכות לחופש ביטוי אינה זכות מוחלטת, על מדינות להבטיח כי כל הגבלה המוטלת על זכות זו תעוגן בחוק באופן הולם, וכי הגבלות אלו נחוצות ומידתיות לצורך השגת מטרה לגיטימית (לשם שמירתם של הביטחון הלאומי, של הסדר הציבורי, של בריאות הציבור או של מוסר הציבור והגנה על זכויותיהם של אחרים).<sup>61</sup> למדינות חובה לא רק לכבד את חופש הביטוי אלא גם להגן עליו ולמנוע את הפרתו מצד שחקנים שאינם ממשלתיים.<sup>62</sup> על המדינה להילחם בהתקפות שמטרתן השתקה של אלו המבקשים לבטא את עצמם, לחקור את ההתקפות הללו ולהציע לקורבנותיהן סעד הולם.

יתרה מכך, הן לפי האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות והן לפי האמנה בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית, שישראל היא צד גם לה, על מדינות להבטיח שהיכולת לממש את הזכות לחופש הביטוי תהיה זמינה לכולם ללא אפליה, כולל אפליה על בסיס השתייכות לאומית או מוצא אתני, וכי הגבלות על הזכות לחופש הביטוי לא יקבעו ויחולו באופן מפלה.<sup>63</sup>

עקרון השוויון ואי-האפליה הכרחי על מנת שניתן יהיה להנות מכל יתר זכויות האדם. ככזה, קידשו אמנות זכויות האדם את הנורמה הבסיסית לפיה על כל בני האדם להיות מסוגלים לממש את זכויותיהם, ללא אפליה.<sup>64</sup> אפליה מקעקעת את כבוד האדם, חותרת תחתיו, ומוגדרת במשפט הבינלאומי לזכויות אדם כיחס שלילי המבוסס על נימוקים פסולים (כגון מוצא אתני, מדינת מוצא, עמדה פוליטית וכו'), ללא הצדקה אובייקטיבית.<sup>65</sup> אפליה עשויה להיות ישירה או עקיפה. אפליה עקיפה עשויה להופיע כתוצאה מחקיקה או מדיניות שעל פניהן נראות ניטרליות, אך פוגעת בקבוצה מסוימת באופן לא-פרופורציונלי. לפיכך, חובת המדינה שלא להפלות באמצעות חוקיה או מדיניותה ולהבטיח שוויון במימוש זכויות האדם באופן בלתי-מפלה, ולבטל כל חקיקה שיש בה אפליה.<sup>66</sup> חשוב במיוחד כי למדינה מחויבות לאסור על הפצת שואה על בסיס לאום, גזע או דת הנחשבים להסתה לאלימות, שואה או אפליה.<sup>67</sup>

חופש הביטוי ואיסור האפליה הם בעלי חשיבות מיוחדת עבור חברי פרלמנט. ועדת זכויות האדם של האו"ם, הגוף המורכב ממומחים בלתי תלויים, שתפקידו ניטור יישומה של האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות על ידי המדינות שהן צד לה, הצהיר כי "תקשורת חופשית של מידע ורעיונות הנוגעים לענייני הציבור או הממשל, המועברת בין אזרחים, מועמדים ונבחרים ציבור, היא חיונית" למימוש הזכות לחופש הביטוי.<sup>68</sup> הפרות של הזכות לחופש הביטוי עשויות למנוע מחברי בית הנבחרים מלמלא את משימתם ולייצג באופן הולם וראוי את הציבור ולפגוע בזכות הציבור להשמיע בחופשיות עמדות ונקודות מבט אלטרנטיביות.

בנוסף, אפליה המופנית נגד נבחרים ציבור בפרלמנט אינה רק מנוגדת לזכות לשוויון ולא-אפליה, אלא עשויה גם לקעקע זכויות אדם אחרות העומדות לפרטים ולקבוצות, כגון הזכות להשתתפות שוויונית בבחירות והזכות להשתתפות בחיים הציבוריים

<sup>59</sup> ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, סעיף 19.

<sup>60</sup> האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (ICCPR), סעיף 19.

<sup>61</sup> ICCPR, סעיף 19(3); 12 September 2011, UN Doc. CCPR/C/GC/34, paras 21-23.

<sup>62</sup> UN Human Rights Committee, *General Comment No. 34: Article 19, Freedoms of opinion and expression*, 12 September 2011, UN Doc. CCPR/C/GC/34, paras 7, 11; UN Human Rights Committee, *General Comment No. 31: The nature of the general legal obligation imposed on states parties to the Covenant*, 26 May 2004, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, para. 4.

<sup>63</sup> ICCPR, סעיף 1(1); האמנה הבינלאומית בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית (ICERD), סעיף 5(ד)(8).

<sup>64</sup> ICCPR, סעיפים 2, 3 ו-26; ICERD. ראו גם האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות, סעיפים 2 ו-3; האמנה בדבר זכויות הילד, סעיף 2; האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות, סעיפים 5 ו-6.

<sup>65</sup> לניטוח מפורט של הגדרת האפליה במשפט הבינלאומי לזכויות אדם, ראו Amnesty International, *Dealing with difference: A framework to combat discrimination in Europe* (Index: EUR 01/003/2009), Chapter 2.

<sup>66</sup> ICERD, סעיף 2.

<sup>67</sup> ICCPR, סעיף 20.

<sup>68</sup> UN Human Rights Committee, *General Comment No. 34: Article 19: Freedoms of opinion and expression*, 12 September 2011, UN Doc. CCPR/C/GC/34, para. 20.



(פוליטיים).<sup>69</sup> התבטאויות מפלות וקידום והפצה של שנאה מחייבות תגובה הולמת מצד הממשל, ובפרט כשאלו מכוונים כלפי נבחר ציבור ומושבעים ומופצים על ידי פקידי ממשל. כפי שצינה ועדת האו"ם לביעור אפליה גזעית, גוף המורכב ממומחים בלתי תלויים, שתפקידו ניטור יישומה של האמנה הבינלאומית בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית על ידי המדינות שהן צד לה, "האיסור על הפצת כל רעיון שהוא המבוסס על עליונות גזעית או על שנאה עולה בקנה אחד עם הזכות לחופש הדעה והביטוי".<sup>70</sup>

מעבר להתחייבותה של מדינת ישראל לכבד, להגן ולקיים את הזכויות לחופש הביטוי ולא-אפליה, תחת האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות והאמנה הבינלאומית בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית, בית המשפט העליון הישראלי הכיר בזכויות אלה כזכויות יסוד, זאת למרות היעדרן מחוקי היסוד של מדינת ישראל.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> ICCPR, סעיף 25; Human Rights Committee, *General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service*, 12 July 1996, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

<sup>70</sup> UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Israel*, 3 April 2012, UN Doc. CERD/C/ISR/CO/14-16.

<sup>71</sup> ראו בג"ץ 75/53, חברת קול העם בע"מ נ' שר הפנים, פס"ד מתאריך 16 באוקטובר 1953, [https://www.nevo.co.il/Psika\\_word/elyon/5300073.pdf](https://www.nevo.co.il/Psika_word/elyon/5300073.pdf); בג"ץ 4541/94, מילר נ' שר הביטחון, פס"ד מתאריך 8 בנובמבר 1994, [http://www.nevo.co.il/psika\\_word/elyon/padi-nh-4-094-l.doc](http://www.nevo.co.il/psika_word/elyon/padi-nh-4-094-l.doc); בג"ץ 6698/95, עאדל קעדאן נ' מנהל מקרקעי ישראל, פס"ד מתאריך 8 במרץ 2000, [https://www.nevo.co.il/psika\\_html/elyon/9506698.htm](https://www.nevo.co.il/psika_html/elyon/9506698.htm).

# סיכום והמלצות

האיום על חופש הביטוי של חברי הכנסת הפלסטינים הולך וגובר. איומים אלו באו לידי ביטוי בשנים האחרונות באמצעות שינויים חקיקתיים – חלק הוצאו לפועל, אחרים בגדר הצעות; באמצעות כללי הכנסת ותקנותיה, שהותקנו במטרה לאכוף התנהלות אתית בקרב חברי הכנסת; ובאמצעות פסילת הצעות חוק על בסיס נימוקים פוליטיים. אמצעים אלו הופנו כלפי ח"כים פלסטינים ופגעו בהם באופן מפלה, וכתוצאה שחקן את זכותם להשתתפות שוויונית בחיים הפוליטיים בישראל. ח"כים פלסטינים נאלצו לספוג התבטאויות מסיונות מצד בכירי ממשל וחברי כנסת אחרים שמטרתן לייצר דה-לגיטימציה כלפיהם וכלפי עבודתם הפרלמנטרית.

איומים אלו, כשלעצמם, מהווים סיבה לדאגה, אולם הם משקפים את המציאות הרחבה יותר בישראל, שבה המרחב לביטוי קולות ביקורתיים לגבי יחס הממשל הישראלי כלפי הפלסטינים הולך ומצטמצם, והאפליה נגד אזרחי ישראל הפלסטינים הולכת ומתקבעת באמצעות צעדים כמו חקיקת "חוק הלאום" בשנת 2018.

לאור הנ"ל, מעלה אמנסטי אינטרנשיונל את ההמלצות הבאות:

## לכנסת ישראל

- לבטל את התיקון שהועבר בשנת 2016 לחוק הידוע בשם חוק יסוד: הכנסת, המאפשר לכנסת להשעות ח"כים נבחרים ציבור מכהנים באמצעות הצבעת רוב של עמיתיהם לבית הנבחרים.
- לבטל את התיקון לתקנון הכנסת המאפשר לוועדת האתיקה של הכנסת שלא לאשר לח"כ נסיעה לחו"ל במידה שהנסיעה ממומנת על ידי "גוף הקורא לחרם על מדינת ישראל".
- לעצור את השימוש השרירותי והמפלה בכללי האתיקה של הכנסת נגד ח"כ פלסטינים אך ורק בשל מילוי תפקידם וביצוע עבודתם הפוליטית הלגיטימית.
- לבטל או לתקן בצורה מהותית את החקיקה המאפשרת אפליה נגד אזרחי ישראל הפלסטינים, כולל את "חוק הלאום" (בשמו הרשמי, חוק יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי).
- להימנע מפסילת הצעות חוק בהתבסס על טיעונים מפלים כגון עמדה פוליטית.

## לממשלת ישראל

- להבטיח כיבוד הזכות לחופש הביטוי של נבחרים ציבור ללא אפליה, ולהבטיח כי פעילותם אינה מוגבלת בהתבסס על טיעונים מפלים כגון עמדה פוליטית.
- להימנע משימוש בשפה המייצרת דה-לגיטימציה או סטיגמיזציה של ח"כים פלסטינים ולגנות בפומבי מתקפות עליהם מצד ח"כים אחרים.
- לספק הגנה חוקתית לעקרון אי-האפליה באמצעות הצגתו במסגרת חוקי היסוד של מדינת ישראל.

## לממשלות מדינות אחרות

- לבקש, לחתור ולממש הזדמנויות לפגוש או לתקשר באופן פומבי עם חברי כנסת פלסטינים.
- להוקיע נרטיבים שליליים חסרי בסיס המוצגים לגבי ח"כים פלסטינים, כולל האשמות מטעות אודות תמיכתם בטרור.

אמנסיטי  
אינטרנשיונל היא  
תנועה  
בינלאומית  
לזכויות אדם.  
כשנעשה עוול  
לאדם אחד,  
כולנו מושפעים.

# נבחרים אך מודרים

## צמצום מרחב הפעולה של חברי הכנסת הפלסטינים

האיום על חופש הביטוי של חברי הכנסת הפלסטינים הולך וגובר. איומים אלו אינם אלא סימפטום של המציאות הרחבה יותר בישראל, שבה המרחב לביטוי קולות ביקורתיים לגבי יחס הממשל הישראלי כלפי הפלסטינים הולך ומצטמצם, והאפליה נגד אזרחי ישראל הפלסטינים הולכת ומתקבעת.

באמנסטי אינטרנשיונל ניתחו את האיומים הללו באמצעות סקירת חקיקה, כללי אתיקה, התבטאויות ממשל ודוחות של ארגוני זכויות אדם, כמו גם ראיונות עם חברי כנסת ואחרים. נמצא כי גורמים רבים: שינויים חקיקתיים – חלקם הוצאו לפועל, האחרים בגדר הצעה; תקנות וכללים שהוחלו על ידי הכנסת במטרה לאכוף התנהלות אתית בקרב חברי הכנסת; ופסילת הצעות חוק על בסיס טיעונים פוליטיים, מפרים את חופש הביטוי וחותרים תחתיו. אמצעים אלו פגעו בחברי הכנסת הפלסטינים באופן מפלה, וכתוצאה שחקו את זכותם להשתתפות שוויונית בחיים הפוליטיים בישראל. ח"כים פלסטינים נאלצו לספוג התבטאויות מסיתות מצד בכירי ממשל וחברי כנסת אחרים שמטרתן לייצר דה-לגיטימציה כלפיהם וכלפי עבודתם הפרלמנטרית.

אמנסטי אינטרנשיונל קוראת לממשלת ישראל לכבד את הזכות לחופש הביטוי של נבחרים ציבור ללא אפליה. היא מפצירה בכנסת ישראל לבטל את החקיקה המאפשרת אפליה נגד מחוקקים פלסטינים, ובאופן כללי, נגד פלסטינים אזרחי ישראל.