



רשומות

הצעות חוק

הכנסת

2 במרס 2016

626

כ"ב באדר א' התשע"ו

עמוד

- 74 הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 45) (השעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א)
- 76 הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 44) (השעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת), התשע"ו-2016.

הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 45) (השעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א)

תיקון סעיף 42ב 1. בחוק-יסוד: הכנסת¹, בסעיף 42ב, בסופו יבוא:

- (ד') (1) הכנסת רשאית, ברוב של 90 חברי הכנסת, להחליט להשעות חבר כנסת אם קבעה שהתקיים בו, לאחר היבחרה של אותה כנסת, האמור בסעיף 7א(א) לגבי מועמד; בהחלטה כאמור תקבע הכנסת את תקופת ההשעיה, ויכול שתהיה עד תום כהונתה של אותה כנסת.
- (2) החלטה כאמור בפסקה (1) תתקבל לפי הצעת ועדת הכנסת שהתקבלה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, על בסיס בקשה של 61 חברי הכנסת.
- (3) מי שחברותו בכנסת הושעתה לפי פסקה (1), משרתו תתפנה כעבור עשרה ימים מיום החלטת הכנסת, אולם בתקופה שמהחלטת הכנסת ועד ההשעיה הוא לא יהיה רשאי להשתתף בישיבות הכנסת או בישיבות ועדה של הכנסת אלא לשם הצבעה בלבד.

ד ב ר י ה ס ב ר

שוק הדעות החופשי העומד בבסיסה" (א"ב 1095/15 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים נ' חברת הכנסת חנין זועבי (ניתן ביום כ"ח בכסלו התשע"ו (10.12.2015)), בפסקה 7 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור). בשל פרדוקס זה מתחייבת הגבלה של מי שמנצל את הכלים הדמוקרטיים לקידום מטרות אנטי-דמוקרטיות.

סעיף 7א(א) לחוק היסוד קובע כי:

"רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת ולא יהיה אדם מועמד בבחירות לכנסת, אם יש במטרוניה או במעשיה של הרשימה או במעשיו של האדם, לפי העניין, במפורש או במשמע, 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."

לפי הדין היום, הבדיקה אם התקיים תנאי מתנאי סעיף 7א האמור במועמד או ברשימת מועמדים נעשית טרם הבחירות, לפי המבחנים שהתווה בית המשפט העליון, שנועדו להגן באופן דווקני על האינטרסים החיוניים ביותר של החברה. המבחנים כוללים פרשנות מצמצמת של שלוש העילות בסעיף וכן בחינה של המאפיינים הדומיננטיים והמרכזיים בפעילות של המועמד או הרשימה, וידוא שלא מדובר בשאיפות תיאורטיות אלא בעמדות שנתמכות בפעילות חוזרת ונשנית ובכלל זה פעילות פוליטית, ודרישה לראיות משכנעות, ברורות וחד-משמעיות.

הזכויות לבחור ולהיבחר הן מהזכויות החשובות ביותר במדינה דמוקרטית. הן מוציאות לפועל את זכותו של הציבור להיות מיוצג בבית הנבחרים, ומבטאות את היותו של הציבור הבוחר בעל עמדות לגיטימיות הראויות להישמע ושותף בשיח הפוליטי לעיצוב המדיניות במדינה. מטעם זה, "ההגבלות המוטלות על זכות זו צריכות להיות מינימליות, ועליהן להגן על אינטרסים חיוניים ביותר" (בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יושב ראש מפלגת העבודה הישראלית, פ"ד מט(1) 758, 801).

הכנסת קבעה בעבר בחוק-יסוד: הכנסת (להלן - חוק היסוד) מגבלות על מועמדים ועל חברי כנסת מכהנים במטרה לשמור על אמון הציבור בבית הנבחרים: סעיפים 7 ו-42 מגבילים מועמדות לכנסת או כהונה בה תוך כדי כהונה במשרה בכירה בשירות המדינה, וסעיפים 42א ו-42ב קובעים הסדרים של הפסקת כהונה והשעיה מהכנסת בשל הרשעה בעבירה פלילית שיש עמה קלון או בשל ריצוי עונש מאסר. נוסף על כך, כללי האתיקה לחברי הכנסת, שנועדו לשמור על כבוד הכנסת ועל אמון הציבור בה, מאפשרים הטלת סנקציות על חברי הכנסת אך אינם מאפשרים הדחה או השעיה של נבחר הציבור.

לצד מגבלות אלו קבעה הכנסת, בסעיף 7א לחוק היסוד, את זכותה של הדמוקרטיה להגן על עצמה מפני מי שמנסה לנצל את הכלים הדמוקרטיים במטרה לשלול את עצם קיומה של המדינה או לפגוע בעקרונות היסוד שלה. כפי שנאמר בפסק דינו של בית המשפט העליון, "זהו למעשה 'הפרדוקס הדמוקרטי'. פרדוקס הנגזר מחד מהצורך לדאוג שהדמוקרטיה תמשיך להתקיים, ומאידך מהרצון להגן על אגד הזכויות וחירויות היסוד הגלומות בה ועל

¹ מספר פנימי: 576114.

² ס"ח התשי"ח, עמ' 69; התשע"ו, עמ' 338.

(4) פרטים לעניין הגשת הבקשה, הדיון בה וההשגה על ההחלטה ייקבעו בחוק או בתקנון הכנסת.

2. בקשה כאמור בסעיף 42ב(ד)2 לחוק-יסוד: הכנסת, כנוסחו בחוק יסוד זה, לא תוגש אלא תחולה בעקבות מעשה שנעשה לאחר תחילתו של חוק יסוד זה.

ד ב ר י ה ס ב ר

ההוראות המוצעות נועדו להבטיח כי הסעיף יופעל במקרים נדירים וקיצוניים, שבהם תהיה הסכמה רחבה מאוד של הבית שחבר הכנסת חרג בפעולתו מגבולות הפעילות הפוליטית הלגיטימית.

יצוין כי בתקופת ההשעיה יחולו הוראות סעיף 43 לחוק-יסוד: הכנסת, שקובע שהמועמד הבא בתור באותה רשימה ייכנס לכנסת במקום חבר הכנסת המושעה.

בהצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 44) (השעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת), התשע"ו-2016, המתפרסמת בחוברת זו, מוצע לתקן את חוק הכנסת, התשנ"ד-1994, ולקבוע בו הוראות משלימות להסדר המוצע בהצעת חוק-יסוד זו, ובכלל זה לקבוע כי חבר הכנסת רשאי לערער לבית המשפט העליון על השעייתו.

ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ערה לרגישות הרבה של ההסדר המוצע ולצורך לתת ביטוי בהוראות חוק היסוד לאיזון המתחייב בין הערכים החשובים המתנגשים ולזכויות החוקתיות המוטלות על הכף. לפיכך, בעת הכנת הצעת חוק היסוד לקריאה השנייה ולקריאה השלישית תדון הוועדה בסוגיות שעלו בדיון בעת הכנתה לקריאה הראשונה, ובהן הרוב הדרוש לפתיחה בהליך ושיתוף האופוזיציה בו, הסוגיה של הדחת חבר הכנסת לעומת השעייתו, מידת המעורבות של בית המשפט בהליך והוראות תחילה לתיקון המוצע.

כיום אין אפשרות לפעול נגד אדם שנבחר לכנסת הפועל בניגוד לעקרונות הקבועים בסעיף 7א האמור ולא מקבל עליו את הגבולות החיוניים של הפעילות הלגיטימית אלא אם כן מעשהו מגיע לכדי עבירה פלילית, ויש להמתין ולראות אם יציג את מועמדותו לקראת הבחירות הבאות כדי לפעול כלפיו. יש בכך לא רק פגיעה חמורה בכנסת ובאמון הציבור בכנסת אלא גם הפרת התחייבות ברורה של אותו נבחר ציבור, שלפי הוראות הסעיף האמור וסעיף 57(ט) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, מצהיר בכתב ההסכמה שלו למועמדות: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולהימנע מלפעול בניגוד לעקרונות סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת". מי שבאופן ברור מפר את העיקרים החיוניים שעליהם מושתתת המדינה, לפי המבחנים שנקבעו בבית המשפט העליון, אינו ראוי להיות חבר הכנסת, גם אם כבר נבחר לכנסת.

לפיכך, מוצע לקבוע כי הכנסת רשאית להשעות, ברוב של 90 מחבריה, חבר כנסת שפעל בניגוד לעקרונות שבסעיף 7א(א) לחוק היסוד. ההליך יכול שייפתח רק בעקבות פנייה של 61 חברי הכנסת ולאחר הצעה של ועדת הכנסת שהתקבלה ברוב של שלושה רבעים מחבריה. ההשעיה יכולה להיות לתקופה מסוימת או עד תום כהונתה של אותה כנסת. ההשעיה תיכנס לתוקפה עשרה ימים מיום החלטת הכנסת, כדי לאפשר לחבר הכנסת להשיג עליה בפני בית המשפט העליון, אך בתקופה זו הוא לא יהיה רשאי להשתתף בישיבות הכנסת ובוועדותיה אלא לשם הצבעה בלבד.

הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 44) (השעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת), התשע"ו-2016*

הוספת פרק ד' 1. בחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, אחרי סעיף 8 יבוא:

"פרק ד'1: השעיה של חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת

א.8. (א) בקשה לפי סעיף 42ב(ד) לחוק-יסוד: הכנסת, תוגש ליושב ראש הכנסת בכתב, בצירוף נימוקים והחומר שעליו היא מתבססת, והוא יעבירנה לוועדת הכנסת לדיון.

(ב) החליטה ועדת הכנסת שלא להציע להשעות את חבר הכנסת, תהא החלטתה סופית.

(ג) ועדת הכנסת לא תציע והכנסת לא תחליט להשעות חבר הכנסת מכהונתו, אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו, ואם היה המעשה שבעקבותיו הוגשה הבקשה עבירה פלילית לכאורה - גם ליועץ המשפטי לממשלה; חבר הכנסת רשאי להיות מיוצג בוועדה על ידי עורך דין.

(ד) ועדת הכנסת לא תדון בהשעיית חבר הכנסת מכהונתו ולא תחליט להציע להשעותו, אלא אם כן הודיעו לחבר הכנסת ולחברי הוועדה על קיום הדיון וההצבעה לפחות עשרה ימים מראש; הכנסת לא תדון כאמור אלא אם כן הודיע יושב ראש הכנסת לחברי הכנסת על קיום הדיון וההצבעה לפחות עשרה ימים מראש.

(ה) הדיון בוועדת הכנסת יתקיים בתוך שלושה שבועות מהיום שהבקשה הגיעה לידיה, במועד שיקבע יושב ראש הוועדה; הדיון בכנסת יתקיים בתוך שלושה שבועות מיום החלטת ועדת הכנסת, במועד שיקבע יושב ראש הכנסת.

(ו) על החלטת הכנסת להשעות את חבר הכנסת רשאי הוא לערער לבית המשפט העליון, ועל הערעור יחולו הוראות סעיף 64(ב1) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969², בשינויים המחויבים.

(ז) על סדרי הדיון בוועדת הכנסת יחולו הוראות תקנון הכנסת בעניין קביעת חסינות או נטילת זכות מחבר הכנסת."

ד ב ר י ה ס ב ר

(בדומה לנדרש בהליכים מעין-שיפוטיים אחרים - נטילת חסינות ושלילת זכויות בוועדת הכנסת), וכן להבטיח שבפני חברי הכנסת יובאו הנימוקים והראיות הנוגעים לעניין. עוד מוצע לקבוע כי על החלטת הכנסת להשעות את חבר הכנסת הוא רשאי לערער לבית המשפט העליון, כפי שקבוע היום בסעיף 64 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, בעניין פסילת רשימות מהתמודדות לכנסת.

מוצע לקבוע הסדר משלים להסדר המוצע בהצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 45) (השעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א), המתפרסמת בחוברת זו, ולקבוע את פרטי ההליך להשעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת. מטרת ההוראות המוצעות הן להבטיח הליך הוגן, קרי לתת לחבר הכנסת הזדמנות להשמיע את טענותיו ולהיות מיוצג בדיונים, לקבוע שמועדי הישיבות בעניין כאמור ייקבעו מראש

* מספר פנימי: 577079.

¹ ס"ח התשנ"ה, עמ' 140; התשע"ו, עמ' 338.

² ס"ח התשכ"ט, עמ' 103.