

מתפרסמת בזה הצעת חוק מטעם ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת:

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 להצבעה בלבד.

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

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

ד ב ר י ה ס ב ר

הזכויות לבחור ולהיבחר הן מהזכויות החשובות ביותר במדינה דמוקרטית. הן מוציאות לפועל את זכותו של הציבור להיות מיוצג בבית הנבחרים, ואת היותו של אותו ציבור בוחר בעל עמדות לגיטימיות הראויות להישמע ולהיות שותף בשיח הפוליטי לעיצוב המדיניות במדינה. מאחר שכך, "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 שמגבילים מועמדות לכנסת או כהונה בה תוך כדי כהונה במשרה בכירה בשירות המדינה, סעיפים 42 ו-42 שקובעים 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 נועדו לשמור על כבוד הכנסת ועל אמון הציבור בה, ומאפשרים

* מספר פנימי: 576114.
¹ ס"ח התשי"ח, עמ' 69; התשע"ו, עמ' 338.

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 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 במטרותיה או במעשיה של הרשימה או במעשיו של האדם, לפי העניין, 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."

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 לשלוש העילות בסעיף וכן בחינה של המאפיינים הדומיננטיים והמרכזיים בפעילות של המועמד או הרשימה, וידוא שלא מדובר בשאיפות תיאורטיות אלא בכאלו שנתמכות בפעילות חוזרת ונשנית, ובכלל זה פעילות פוליטית, ודרישה לראיות משכנעות, ברורות וחד-משמעיות.

כיום אין אפשרות לפעול נגד אדם שנבחר לכנסת הפועל בניגוד לעקרונות הקבועים בסעיף 7א האמור ולא מקבל על עצמו את הגבולות החיוניים של הפעילות הלגיטימית, אלא אם כן מעשהו מגיע לכדי עבירה פלילית, ויש להמתין ולראות אם יציג את מועמדותו לקראת הבחירות הבאות. 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 להיקבע לתקופה או עד תום כהונתה של אותה כנסת. החלטת 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 להצבעה בלבד.

ההוראות המוצעות נועדו להבטיח הפעלת הסעיף 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 שהבא 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 גם את חוק הכנסת, התשנ"ד–1994, ולקבוע בו הוראות משלימות להסדר המוצע בהצעת חוק-יסוד זו, ובכלל זה לקבוע כי על השעיית חבר הכנסת הוא רשאי לערער לבית המשפט העליון.

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 החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית, תדון הוועדה בסוגיות שעלו בדיון בעת הכנת הצעת חוק היסוד לקריאה הראשונה, ובהן הרוב הדרוש לפתיחת ההליך ושיתוף האופוזיציה בו, הסוגיה של הדחת חבר הכנסת אל מול השעייתו, מידת המעורבות של בית המשפט בהליך והוראת תחילה לתיקון המוצע.