

1. ח"כ יוסף ג'בארין
2. עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
3. האגודה לזכויות האזרח בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד חסן ג'בארין ו/או נדים שחאדה ו/או אח' מעדאלה – המרכז לזכויות המיעוט הערבי בישראל, ת.ד. 94, חיפה טל': 04-9501610; סלולארי: 052-3973030; פקס': 04-9503140
דוא"ל: nadeem@adalah.org

וע"י ב"כ עוה"ד דן יקר ו/או גיל גן-מור ו/או דבי גילד חיו ו/או אח' מהאגודה לזכויות האזרח בישראל רח' נחלת בנימין 75, תל אביב 6515417 טל': 03-5608185; פקס': 03-5608165
דוא"ל: gil@acri.org.il

העותרים

- נ ג ד -

1. הכנסת

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת משכן הכנסת, קריית בן גוריון, ירושלים, 9195016 טל': 02-6408636; פקס': 02-6753495

2. היועץ המשפטי לממשלה

באמצעות מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה רח' צלאח-א-דין 29, ירושלים 91010 טל': 02-6466521; פקס': 02-6467011

המשיבים

תגובה מקדמית מטעם המשיבה 1

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 2.1.2016 ולהארכות המועד, מתכבדת המשיבה 1 (להלן: **המשיבה**) להגיש את תגובתה המקדמית לעתירה, כדלקמן:

פתח דבר

1. עניינה של העתירה בבקשת העותרים כי בית המשפט הנכבד יורה על ביטולו של סעיף 42א(ג) לחוק יסוד: הכנסת (להלן: **חוק היסוד**), אשר נחקק במסגרת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 44) (להלן: **התיקון**), אשר פורסם ברשומות ביום 27.7.16. התיקון מאפשר לכנסת להפסיק את חברותו של חבר כנסת, אם מצאה כי הסית לגזענות או תמך במאבק מזוין נגד מדינת ישראל, כאמור בסעיף 7א(א)(2) ו-(3) לחוק יסוד: הכנסת. קבלת החלטה כאמור מותנית בקבלת הצעת ועדת הכנסת, שהתקבלה ברוב של $\frac{3}{4}$ **מחבריה**, על בסיס בקשה של **70 חברי כנסת** (ובניהם כ-10 חברי אופוזיציה), ואשר אושרה במליאת הכנסת ברוב של **90 חברי כנסת**, ובכפוף למגבלות נוספות. בהקשר זה יצוין כי יחד עם סעיף 42א(ג) לחוק היסוד, נחקק חוק הכנסת (תיקון מס' 43) התשע"ו-2016, אשר נקבעו בו הסדרים משלימים להפסקת חברותו של חבר כנסת כאמור.

2. העותרים טוענים כי התיקון משנה את האמור בסעיף 4 לחוק היסוד, הקובע כי: "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות, ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות סעיף זה, אלא ברוב של חברי הכנסת", לאור זאת, ובהתאם לאמור בסעיף 46 לחוק היסוד, העותרים טוענים כי על התיקון היה להתקבל ברוב של 61 חברי כנסת בכל שלוש הקריאות, אולם התיקון לא עבר ברוב זה בקריאה הראשונה.

3. לחילופין, טוענים העותרים כי על בית המשפט הנכבד להחיל ביקורת שיפוטית על סעיף 42א(ג) לחוק יסוד: הכנסת, ולקבוע כי תכליתו מתנגשת עם עקרונות היסוד של השיטה, בכך שהוא פוגע ביחסי הרוב והמיעוט, ובעיקר במיעוט הערבי, בחופש הביטוי שלו, בזכותו לייצוג ולשוויון, וכן בהפרדת הרשויות הקיימת במדינת ישראל, באופן שיש בו משום חריגה מסמכותה של הכנסת כרשות מכוננת.

4. העתירה נקבעה לדיון יחד עם עתירה נוספת (בג"ץ 5744/16 ע"ד שחר בן מאיר נ' הכנסת) אשר תקפה גם היא את התיקון, בהתבסס על הטענה כי סעיף 42א(ג) לחוק יסוד: הכנסת "אינו חוקתי" משום שהוא מעביר כביכול סמכויות שיפוט מהרשות השופטת לרשות המחוקקת, תוך פגיעה בעקרון הפרדת הרשויות.

5. המשיבה תטען כי דין העתירה להידחות על הסף ולגופה.

6. המשיבה תטען כי יש לדחות את העתירה על הסף בשל היותה "בלתי בשלה" להכרעה במועד הנוכחי, בטרם הושלם הליך קונקרטי של הדחה בהתאם לתיקון, ונבחן אופן יישומו.

7. המשיבה תבקש להוסיף ולהדגיש כי התיקון אותו מבקשת העותרת לתקוף, אינו דבר חקיקה רגיל של הכנסת ב"כובעה" כרשות מחוקקת, אלא תיקון חוקתי של חוק-יסוד: הכנסת, אשר הכנסת קיבלה ב"כובעה" כרשות מכוננת. עד עתה בית המשפט הנכבד לא הכריע אם נתונה לו הסמכות להתערב בחקיקת יסוד של הכנסת, מכוח דוקטרינת "התיקון החוקתי הלא חוקתי", וברור כי החלת דוקטרינה זו מעוררת שאלות עקרוניות, היורדות לשורש היחסים שבין הרשות המחוקקת ובין הרשות השופטת, וממילא אף מטעם זה ישנה חשיבות יתרה כי התיקון ייבחן לאור יישומו במקרה קונקרטי, ולא על בסיס טענות ספקולטיביות.

8. לגופו של עניין, ואף אם בית המשפט הנכבד יסבור, באופן עקרוני, כי יש מקום להחיל את דוקטרינת "התיקון החוקתי הלא חוקתי", המשיבה תטען כי אין בתיקון הנדון כדי להצדיק התערבות חסרת תקדים מסוג זה בסמכות המכוננת של הכנסת, וכי התיקון אינו פוגע בעקרון הדמוקרטי שהרכב הכנסת ייקבע בבחירות, בזכות לבחור ולהיבחר, בזכותם של מיעוטים בישראל ובכלל זה המיעוט הערבי לשוויון, חופש ביטוי פוליטי וייצוג, ובעקרון הפרדת הרשויות.

9. המשיבה תוסיף ותטען, כי התיקון אינו משנה את הזכות המהותית לבחור ולהיבחר לכנסת, אלא מהווה בפועל הסדר משלים לזה הקבוע בסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, היוצר הלימה בין העילות המונעות השתתפות בבחירות, לבין העילות הקונקרטיות המאפשרות הפסקת כהונה לאחר הבחירות, במהלך כהונת הכנסת. על כן, התיקון אינו משנה באופן מפורש או משתמע את האמור בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, ולא נדרש לאישורו רוב של 61 ח"כ בקריאה ראשונה, שניה ושלישית.

רקע עובדתי

10. תחילתו של התיקון הנדון, בהצעת חוק שגיבשה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (להלן: **ועדת החוקה או הוועדה**), וזאת מכוח הסמכות המוקנית לה בסעיף 80 לתקנון הכנסת, המסמיך את ועדת החוקה (לצד ועדת הכנסת והוועדה לענייני ביקורת המדינה) **'ליזום, בתחומי ענייניהן לפי תקנון זה, הצעות חוק בנושאים אלה ולהכינן לקריאה הראשונה: חוקי-יסוד, עניינים שמתחייבים מתיקון של חוק-יסוד ומוצעים לצדו, הכנסת, חברי הכנסת, הבחירות לכנסת, מפלגות, מימון מפלגות ומבקר המדינה'**.

הכנה לקריאה ראשונה

11. ביום 10.2.2016 קיימה ועדת החוקה דיון ראשוני ועקרוני בטיוטה לתיקון חוק-יסוד: הכנסת, בנוגע להשעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א. נוסח זה כלל הצעה לתיקון חוק יסוד: הכנסת ובו עיקרי ההסדר הרלוונטי, ונוסח משלים המתקן את חוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (להלן: **חוק הכנסת**), ובו פירוט נוסף הנוגע להליך להשעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת.

12. ביום 15.2.2017, נשלח לחברי הוועדה טיוטה נוספת שגיבש יו"ר ועדת החוקה, חה"כ ניסן סלומינסקי, בעקבות הדיון, אשר כללה הן תיקון לחוק יסוד: הכנסת, והן תיקון לחוק הכנסת.

נוסח הטיוטה לדיון מצ"ב ומסומן **מש/1**.

13. כמו כן, הועבר ביום זה לחברי הוועדה מסמך הכנה של הייעוץ המשפטי לוועדה בו פורטו הסוגיות השונות המחייבות הכרעה ודיון (עמ' 1-4 למסמך ההכנה). במסמך הוצע לשקול מספר תיקונים להסדר המוצע, ביניהם קביעה שהבקשה לפתיחת הליך תוגש על ידי מספר חברי כנסת גדול יותר מרוב קואליציוני רגיל, קביעה שחלקם יימנה על סיעות האופוזיציה, וכן צמצום עילות ההשעיה המנויות בהסדר לכדי שתי עילות בלבד (הסתה לגזענות ותמיכה במאבק מזוין נגד מדינת ישראל), תיקונים שכמפורט להלן, התקבלו בנוסחו הסופי של החוק.

מסמך ההכנה של הייעוץ המשפטי לוועדה מצ"ב ומסומן **מש/2**.

14. בישיבת הוועדה מיום 23.2.2016, השתתף גם היועץ המשפטי לכנסת, עו"ד איל ינון, אשר הציג את הרקע הרלוונטי לעניין, והדגיש, בין היתר, כי:

'ברור שיש בעייתיות בכך שחברי כנסת, גם ברוב מיוחד, ידיחו או ישעו חברי כנסת אחרים על רקע אידיאולוגי. מצד שני, לא ניתן להתעלם מכך שהכנסת, בכובעה כרשות מכוננת, קבעה כי יש מגבלות אידיאולוגיות על הזכות לכהן בכנסת. חוק הבחירות לכנסת אף מחייב כל מועמד לכנסת להצהיר בזו הלשון, ואני מצטט: 'אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולהימנע מלפעול בניגוד לעקרונות סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת'. בנסיבות כאלה אני סבור שקשה לומר שלאכופ את ההתחייבות ואת העמידה בתנאי סעיף 7א תוך כדי הכהונה, מהווה פגם חוקתי.'

כמובן שדברים אלה נכונים כל עוד שומרים מכל משמר על פרוצדורה ראוי, קרי רוב משמעותי הן לפתיחת ההליך והן לקביעת ההשעיה עצמה, כפי שמוצע כעת, רוב של 90 חברי כנסת; הצגת בסיס ראייתי מוצק שלא מסתמך על אמירה חד-פעמית של חבר כנסת; היצמדות לעילות שכבר נקבעו בסעיף 7א וקביעת מנגנון המאפשר בקרה של בית-המשפט

העליון, כפי שמוצע כעת. כך אפשר לראות את ההסדר המוצע כהסדר משלים להודאת סעיף 7א הקיימת כבר היום ולהתחייבות שעליה חותמים כל חברי הכנסת בשעה שמוגשים מועמדות לכנסת". (עמ' 8-10 לפרוטוקול הדיון. ההדגשות בתגובה זו אינן במקור, אלא אם צוין אחרת).

העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול דיון ועדת החוקה מיום 23.2.16 מצ"ב ומסומן מש/3.

15. לצד הצורך בצמצום עילות ההדחה, כמפורט במסמך ההכנה של היעוץ המשפטי לוועדת חוקה, התייחס היועץ המשפטי לכנסת לקושי בייחוד הצעת החוק רק לעילה שעניינה תמיכה במאבק מזוין נגד מדינת ישראל וציין כי:

"הצעה אחרת שהועלתה ולפיה תושמט גם העילה שעניינה הסתה לגזענות, כך שתיוותר רק העילה שעניינה תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל, היא בעייתית ביותר בעיני ועלולה אף לעורר טענות בדבר סוגיית התיקון החוקתי הלא חוקתי שהזכרתי קודם, שכן היא שוברת את המסגרת החוקתית שנקבעה ושלפיה לא ראוי לכהן בכנסת לא רק מי שחלה עליו העילה השלישית, אלא גם העילות האחרות.

בהקשר זה אדגיש כי כל השנים הכנסת מקפידה, בתחום של פסילת רשימות לכנסת או רשימות לרשימות המקומיות או כשהיא חוקקה הגבלות על הקמת מפלגות, על איזונים עדינים ועל חרגת מקרי הקיצון על כל סוגיהם.

אפילו כשמדובר בסמכותה של נשיאות הכנסת לפסול הצעות חוק, הנוסחה מאוזנת: ניתן לפסול להנחה רק הצעות או השוללות את קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי או הצעות גזעניות במהותן.

צמצום מסוג זה גם חותר תחת ההיגיון הבסיסי, שהזכרתי קודם, ולפיו הסעיף מהווה הסדר משלים לסעיף 7א. אכן סברנו, כפי שצינתי, שניתן להשמיט את העילה שעניינה קיומה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שכן היא, כאמור, עמומה מדי, אבל לא ניתן ללמוד מזה שניתן לצמצם את אחת משתי העילות האחרות שהן דומות באופיין – הן גם קונקרטיים יחסית ועלולות לעלות כדי עבירה פלילית, וגם, כאמור, מכסות את הקצוות הקיצוניים ביותר". (עמ' 10 לפרוטוקול)

16. בישיבה השנתית גם יו"ר הכנסת, חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין, אשר סבר כי נוכח קיומו של סעיף 7א לחוק היסוד אין בהצעת החוק הנדונה משום שינוי מהותי למצב המשפטי הקיים, וכן התייחס לכך שראוי כי הרוב הדרוש לפתיחת הליך יהא לפחות 70 חברי-כנסת (עמ' 13-12 לפרוטוקול). מנגד, חברי כנסת שונים התנגדו לחקיקה. חה"כ זהבה גלאון טענה כי התיקון יפגע קשות בחופש הביטוי, בזכות לבחור ולהיבחר ובדמוקרטיה, וכמו כן טענה שמדובר בחוק פרסונלי הנותן הכשר לחיסולים פוליטיים ממוקדים (עמ' 20-21 לפרוטוקול).

בנוסף לחברי הכנסת, השתתפו בישיבה נציגי ארגונים שונים – המכון הישראלי לדמוקרטיה (עמ' 53-59 לפרוטוקול), האגודה לזכויות האזרח (עמ' 61-62 לפרוטוקול), ועמותת יוזמות קרן אברהם, העוסקת בקידום, שילוב ושוויון בין יהודים וערבים אזרחי ישראל (עמ' 65-63 לפרוטוקול), אשר הביעו את התנגדותם להצעת החוק.

17. ביום 29.2.2016 קיימה ועדת החוקה דיון נוסף בהצעת החוק. במסגרת הדיון, הציג עו"ד עמי ברקוביץ' ממשרד המשפטים את עמדת היועץ המשפטי לממשלה, בדבריו הוא ציין כי:

"לא ניתן לומר שהצעת החוק... היא בלתי חוקתית. זאת, בהתחשב בכך שמדובר בהצעה לתיקון חוק יסוד, ובשים לב גם לאמירות בפסיקת בית המשפט העליון, באשר לתחולה בישראל של דוקטרינת התיקון החוקתי הלא-חוקתי, בשל פגיעה בעקרונות היסוד של

השיטה... מבלי לגרוע מן האמור, מובן כי חקיקתו של תיקון כזה המוצע, **מחייבת זהירות רבה נוכח הקשיים שהוא מעורר**. הכוונה בהקשר זה היא לקשיים המובנים שבקיומו של משפט עמיתים על בסיס אידיאולוגי, תוך הסמכת רוב פוליטי של חברי כנסת להחליט על הפסקת כהונה של חבר כנסת מכהן, אשר נבחר כדין. מובן גם כי בהסדר שכזה יש כדי לפתוח פתח להתנכלות של הרוב למיעוט, ולזכויות הייצוג שלו בכנסת, ולגרום לסיכול רצון הבוחרים שהצבעתם הביאה לבחירתו. ומכאן הזהירות הרבה נדרשת בגיבושו של ההסדר בהתאם לפרטים שייקבעו". (עמ' 55-56 לפרוטוקול הדיון).

העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול דיון ועדת החוקה מיום 29.2.16 מצ"ב ומסומן **מש/4**.

18. במהלך הישיבה הביעו חברי הכנסת בנימין זאב בגין ואורי מקלב הסתייגות מהצעת החוק. חה"כ מקלב התנגד לעצם חקיקת החוק מבחינה מהותית, בין היתר בטענה כי לחוק אין שום תועלת מעשית (עמ' 38-41 לפרוטוקול). חה"כ בגין תהה באשר לצורך בחקיקת החוק וטען כי בהכנת החוק לקריאה שניה ושלישית יידרש להוסיף לו בלמים ואיזונים נוספים (עמ' 32 לפרוטוקול).

19. בתום ישיבת ועדת החוקה מיום 29.2.2016, אישרה הוועדה לקריאה ראשונה נוסח הצעת חוק לתיקון חוק יסוד: הכנסת, ונוסח הצעת חוק משלימה המתקנת את חוק הכנסת. כמו כן, בהמשך היום נדחתה בקשה לדיון מחדש (רביזיה) בהצעת החוק, לאחר אישורה בוועדה.

20. שתי הצעות החוק פורסמו ברשומות והונחו על שולחן הכנסת ביום 2.3.2016, לשם אישורן בקריאה הראשונה (להלן: **הצעות החוק**).

נוסח הצעות החוק לקריאה הראשונה מצ"ב ומסומנות **מש/5**.

21. עובר למועד ההצבעה, ביום 28.3.2016, הוגשה ליו"ר הכנסת, והופצה על ידו ליתר הח"כים, חוות דעת של היועץ המשפטי לכנסת, הנוגעת לסוגיית הרוב הדרוש בהצבעה על הצעות החוק. בעניין זה הובהר בחוות דעת היועץ המשפטי לכנסת כדלקמן (סעיפים 5-6 לחוות הדעת, הדגשות במקור):

"עמדתנו היא כי הואיל והסעיף המוצע אינו עוסק בתקופת הבחירות או בזכות להיבחר, הרי שאין לראות בו שינוי משתמע של עקרון השוויון בבחירות שבו עוסק סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, ולכן הוראת הרוב המיוחד אינה חלה עליו. הדברים נכונים במיוחד משנקבע בהצעת החוק כי עילות ההשעיה הן אותן עילות הקבועות בסעיף 7א לחוק-היסוד, שכבר נחקקו ברוב הדרוש ומהוות חלק מהמשפט החוקתי שלנו.

עם זאת, יש להביא בחשבון שיכול ותיטען טענה כי השעיית חבר כנסת, היכולה להגיע אף כדי הדחתו מהכנסת, מהווה פגיעה עקיפה בעיקרון השוויון הקבוע בסעיף 4 לעניין הזכות לבחור ולהיבחר, ולכן יש להחיל על סעיף זה את דרישת הרוב המיוחד בקריאה הראשונה, השנייה והשלישית.

כאמור איננו מחזיקים בעמדה זו. ואולם, אנו סבורים כי נוכח פסיקת בית המשפט העליון שפרשה בהרחבה את המקרים שבהם חקיקה פוגעת באופן משתמע בעקרונות סעיף 4 לחוק-היסוד, ונוכח חשיבותו החוקתית של התיקון המוצע, רצוי שאישור הצעת החוק יהיה ברוב של 61 חברי כנסת לפחות בקריאה הראשונה, השנייה והשלישית. אך כפי שצינו, לגישתנו אין חובה שהתיקון יתקבל ברוב זה".

מצ"ב חוות הדעת מטעם היועץ המשפטי לכנסת, ומסומנת **מש/6**.

22. ביום 28.3.2016 אושרה בקריאה הראשונה הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 45) (השעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א), ברוב של 59 תומכים מול 52 מתנגדים וללא נמנעים.

כמו כן הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 44) (השעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת), התשע"ו-2016, אושרה ברוב של 59 תומכים מול 53 מתנגדים וללא נמנעים.

נוסח הצעת החוק שעבר בקריאה ראשונה

23. בנוסח הצעת החוק לתיקון חוק יסוד: הכנסת שאושרה בקריאה הראשונה, הוצע כי הכנסת תהיה רשאית **להשעות** חבר כנסת לתקופה שתקבע, לרבות עד תום כהונתה של אותה כנסת, אם קבעה כי התקיימה בחבר הכנסת, **לאחר היבחרה של אותה הכנסת**, אחת **משלוש** עילות הפסילה הקבועות בסעיף 7א(א) לחוק-יסוד: הכנסת לגבי אותו מועמד.

עוד הוצע כי ההחלטה בעניין זה תתקבל לפי הצעת ועדת הכנסת שהתקבלה ברוב של **3/4 מחבריה**, על בסיס בקשה של **61 חברי כנסת**, ותאושר במליאת הכנסת ברוב של **90 חברי כנסת**.

24. עוד הוצע כי משרתו של חבר כנסת שחברותו בכנסת הושעתה לפי ההליך האמור, תתפנה כעבור עשרה ימים מיום החלטת הכנסת, ואולם בתקופה זו, הוא לא יהיה רשאי להשתתף בישיבות הכנסת או בישיבות ועדות הכנסת אלא לשם הצבעה בלבד.

25. ההצעה לתיקון חוק הכנסת, כללה הוראות הליכיות שונות הנוגעות להליך ההשעיה, שהוועדה סברה שאין מקום לכלול אותן בחוק-יסוד: הכנסת, אלא יש לעגן בחוק "רגיל".

26. בדברי ההסבר להצעת החוק הוסבר הגיונו של ההסדר והובהר כי הוא נועד לתת מענה לחבר כנסת הפועל בניגוד לעקרונות הקבועים בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת במהלך כהונתה של הכנסת. בדברי ההסבר מודגש כי:

*"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 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 המבחינים שנקבעו בבית המשפט העליון, אינו ראוי להיות חבר הכנסת, גם אם כבר נבחר לכנסת".***

27. בנוסף, הודגש בדברי ההסבר כי ייערכו תיקונים נוספים בהסדר לקראת הקריאה השנייה והשלישית, וצוין כי:

"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 והוראת תחילה לתיקון המוצע".

הכנה לקריאה שניה ושלישית

28. בעקבות אישור הצעות החוק בקריאה הראשונה במליאת הכנסת, קיימה הוועדה שלוש ישיבות נוספות שעסקו בהצעת החוק (בימים 31.5.2016, 7.6.2016, 21.6.2016), במהלכן הציעו חברי הכנסת שינויים רבים להצעת החוק. בין היתר דנה הוועדה בסוגיות הבאות:

- בעניין האפשרות שהתיקון יאפשר השעיה זמנית של חבר כנסת, חששו חברי הכנסת שמתן אפשרות להשעיה קצרת מועד, שלכאורה אינה כה דרמטית מבחינת חבר הכנסת, תוביל לשימוש יתר בכלי זה אף במקרים שבהם חבר הכנסת לא פעל באופן המגיע לרף שנקבע בפסיקה בעניין סעיף 7א לחוק היסוד (ראו למשל, עמ' 4 למסמך ההכנה של הייעוץ המשפטי לוועדה (מש/2); דברי חה"כ בנימין זאב בגין בעמ' 8 לפרוטוקול הדיון בוועדת החוקה מיום 31.5.2016).
- בעניין השמטת העילה הראשונה שעניינה "שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית", עמדה התפיסה כי מדובר בעילה עמומה יחסית, שעלול להיות קשה יותר להפעילה בצורה שוויונית ועניינית. בעניין זה טענה למשל חה"כ יעל גרמן כי מדובר בעילה עמומה וכי יש להסתפק בשתי העילות הנותרות (עמ' 22 לפרוטוקול הישיבה שנערכה ביום 7.6.16).
- בעניין מניעת האפשרות לעשות שימוש בהסדר בתקופת בחירות, חברי הכנסת הביעו חשש משימוש לרעה בכלי מסוג זה בתקופת בחירות, לאור התגברות המניעים הפוליטיים בתקופה זו, וכן נוכח העובדה שבתקופת בחירות ממילא עומד חבר הכנסת בפני ביקורת מחודשת של ועדת הבחירות המרכזית ושל בית המשפט העליון, במסגרת סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת (ראו למשל, דברי חה"כ מיכל רוזין בעמ' 19-20 לפרוטוקול הדיון בוועדה מיום 7.6.2016 וכן דבריה של היועצת המשפטית לוועדה, עוה"ד סיגל קוגוט, עמ' 59 לפרוטוקול הדיון מיום 21.6.16)).
- בעניין הצבעה חשאית במליאה, הציע חה"כ בגין כי בהליך מסוג זה תתאפשר הצבעה חופשית של החברים בהתאם לדעותיהם האישיות, כך שתנטרל הצבעה קבוצתית (עמ' 8 לפרוטוקול הישיבה שנערכה ביום 31.5.16). מאידך הודגשה הבעייתיות שבהליך כזה, לאור אופיה של פעילות הכנסת בכלל ואופיין של ההצבעות במליאה בפרט, המתאפיינים בשקיפות רבה (עמ' 74 לפרוטוקול הישיבה מיום 21.6.16).
- בעניין הרוב הדרוש לפתיחת הליך והרכבו, הסכימו חברי הוועדה כי יש להציב דרישה לרוב מיוחס, גדול מ-61 חברי כנסת לשם פתיחת הליך, וכן לדרוש כי חלק מחברי הכנסת יימנו על חברי האופוזיציה, וזאת על מנת להבטיח כי ההליך יתקיים רק במקרי קיצון עליהם קיימת הסכמה רחבה מכל הקשת הפוליטית (ראה למשל הצעתה של חה"כ רחל עזריה בעמ' 41 לפרוטוקול הישיבה מיום 21.6.16).

העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול דיון ועדת החוקה מיום 31.5.2016 מצ"ב ומסומנים **מש/7**.

העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול דיון ועדת החוקה מיום 7.6.16 מצ"ב ומסומנים **מש/8**.

העמודים הרלוונטיים מפרוטוקול דיון ועדת החוקה מיום 21.6.16 מצ"ב ומסומנים **מש/9**.

29. בהמשך לדיונים ולהצעות הרבות לשינוי ההסדר, גיבש צוות הייעוץ המשפטי לוועדה ביום 3.7.2016 מסמך המפרט גרסאות שונות של התיקון והסתייגויות, בהתאם להצעות שעלו בוועדה.

מצ"ב מסמך הגרסאות, ומסומן **מש/10**.

30. בישיבה מיום 12.7.2016, הצביעה הוועדה על הגרסאות השונות שהוצעו, וגובש נוסח מעודכן של הצעת החוק.

31. ביום 18.7.2016 אישרה ועדת החוקה לקריאה שנייה ושלישית את הצעת החוק בנוסחה המעודכן, ברוב של 7 תומכים מול 6 מתנגדים וללא נמנעים. כמו כן באותו יום, דחתה ועדת החוקה בקשה לדיון מחדש (רביזיה) בהצעת החוק.

32. ביום 19.7.2016 אישרה מליאת הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 44), ברוב של 62 תומכים מול 47 מתנגדים וללא נמנעים ואת חוק הכנסת (תיקון מס' 43), התשע"ו-2016, אשר אושר בקריאה שניה ברוב של 62 תומכים מול 46 מתנגדים ובקריאה שלישית ברוב של 62 תומכים מול 45 מתנגדים וללא נמנעים.

נוסח שני החוקים, כפי שפורסמו ברשומות, מצ"ב ומסומן **מש/11**.

עיקרי ההסדר שנתקבל והשינויים שנעשו בו

33. עיקרי השינויים בתיקון לחוק יסוד: הכנסת שנתקבלו בתום הליך החקיקה, הם כדלקמן:

ראשית, נשללה האפשרות **להשעות** חבר כנסת מכוח ההסדר לתקופה מוגבלת, ונקבע כי ניתן יהיה לעשות שימוש בכלי הנדון אך **לשם הפסקת חברותו של חבר הכנסת** (סעיף 42א(ג)(1) לחוק היסוד).

שנית, נקבע כי הפסקת כהונתו של חבר כנסת **תוגבל רק לשתיים מן העילות הקבועות בסעיף 7א(א) לחוק-יסוד: הכנסת – העילה שעניינה "הסתה לגזענות" והעילה שעניינה "תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל"** (סעיף 42א(ג)(1) לחוק היסוד), וכי הפסקת הכהונה כאמור תתאפשר רק בגין פעולות שבוצעו **לאחר** הבחירות לכנסת (סעיף 42א(ג)(1) לחוק היסוד).

שלישית, נקבע כי לשם פתיחה בהליך להפסקת חברותו של חבר כנסת, יידרש **רוב של 70 חברי כנסת, הכולל לפחות 10 חברי כנסת מן האופוזיציה** (סעיף 42א(ג)(2) לחוק היסוד). בנוסף, נותרה בנוסח הסופי הדרשה כי החלטה על הפסקת כהונה תדרוש **רוב של 3/4 בוועדת הכנסת** (כיום 13 מתוך 17) ולאחר מכן, נדרש **רוב של 90 חברי כנסת במליאת הכנסת** (סעיף 42א(ג)(1) ו-(2) לחוק היסוד).

רביעית, נקבעה תקופה של 14 ימים ממועד קבלת ההחלטה על הפסקת חברותו של חבר הכנסת ועד שתתפנה משרתו (במקום עשרה ימים בנוסח המקורי), שבמהלכה יכול הוא לערער לבית המשפט העליון על ההחלטה (סעיף 42א(ג)(3) לחוק היסוד). כמו כן, **זכות הערעור עוגנה בחוק-יסוד: הכנסת במקום בחוק הכנסת** (כפי שהיה בנוסח המקורי של הצעת החוק) (סעיף 42א(ג)(4) לחוק היסוד).

חמישית, נקבע כי לא ניתן יהיה להפסיק את חברותו של חבר הכנסת **בתקופת בחירות** (סעיף 42א(ג)(5) לחוק היסוד; הגדרת התקופה נקבעה בסעיף 8א(ח) לחוק הכנסת).

34. בתיקון לחוק הכנסת נכללו שורה של הוראות הליכיות משלימות, שעיקרן במתן הזדמנות נאותה לחבר הכנסת להשמיע טענותיו ולהתגונן מפני הפסקת חברותו. עיקרי השינויים בחוק הכנסת שנתקבלו בתום הליך החקיקה, הם כדלקמן:

ראשית, נקבע כי ועדת הכנסת תוכל לקיים דיון בעניין רק אם הודיעו לחבר הכנסת (ולחברי הוועדה) על הדיון וההצבעה לפחות עשרה ימים מראש, ואף מליאת הכנסת תוכל לקיים דיון כאמור רק אם הודיע יו"ר הכנסת על הדיון וההצבעה לפחות עשרה ימים מראש (סעיף 8א(ד) לחוק הכנסת).

שנית, נקבע כי חבר הכנסת רשאי להיות מיוצג בדיון בפני הוועדה על ידי עורך דין, וכי לפני קבלת החלטה תינתן לחבר הכנסת, ליועץ המשפטי לכנסת וליועץ המשפטי לממשלה, הזדמנות להביע את דעתם בעניין (סעיף 8א(ג) לחוק הכנסת). (לעניין חשיבות עמדת היעוץ המשפטי בהליכים המבוססים על העילות של סעיף 7א לחוק היסוד, בדגש על הסיוע בהבאת תשתית עובדתית רלוונטית, ראו פס' 84 לפסק דינו של הנשיא ברק, בא"ב 11280/02 **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' אחמד טיבי**, נז(4) 1 (2003) (להלן: **עניין חה"כ טיבי**)).

שלישית, רק מי שהשתתף בכל הישיבות שעסקו בנושא רשאי להשתתף בהצבעה, ולעניין זה רואים "השתתפות" כנוכחות בלפחות מחצית ממשכה של ישיבה (סעיף 8א(ו) לחוק הכנסת, המפנה לסעיף 116(ד) לתקנון הכנסת).

רביעית, כדי למנוע הימשכות יתר של ההליך, ועננה שתפגע בעבודתו של חה"כ הנידון, נקבע כי הדיון בוועדת הכנסת יתקיים בתוך שלושה שבועות מהיום שהבקשה הגיעה לידיה, וכי בדומה גם הדיון במליאת הכנסת יתקיים בתוך שלושה שבועות מיום החלטת ועדת הכנסת (סעיף 8א(ה) לחוק הכנסת).

חמישית, החלטה של ועדת הכנסת לא להציע להפסיק את חברותו של חבר כנסת היא סופית, ולא ניתן לפתוח בהליך בגין אותו מעשה בשנית (8א(ב) לחוק הכנסת), זאת על מנת למנוע שימוש בכלי זה כאמצעי "להטריד" חבר כנסת ולהקשות עליו בביצוע פעילותו השוטפת.

35. **שישית**, בעניין הליך הערעור, סעיף 8א(ו) לחוק הכנסת מורה כי ערעור לבית המשפט העליון יוגש תוך יומיים מיום החלטת הכנסת, ויחולו הוראות סעיף 64(ב1) לחוק הבחירות לכנסת. סעיף זה עוסק בערעור על החלטת ועדת הבחירות המרכזית לאשר או לסרב לאשר השתתפות של רשימת מועמדים בבחירות לכנסת לפי הוראות סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, ונקבע בו כי בית המשפט העליון ידון בערעור כאמור בהרכב של **תשעה שופטים** או במספר בלתי זוגי גדול יותר, כפי שיורה נשיא בית המשפט העליון.

36. מן המקובץ עולה כי המחוקק נתן דעתו, במסגרת הליך חקיקה, לחשיבות הערכים והזכויות החוקתיות המוטלים על הכף, בשים לב לחשיבות הזכויות לבחור ולהיבחר, ולגבולות ההגנה של הדמוקרטיה מפני מי שמנסה לעשות שימוש בכלים הדמוקרטיים במטרה להסית לגזענות או לתמוך במאבק מזוין נגד המדינה.

לעמדת המשיבה, ההליך כפי שגובש, הוא הליך הוגן, ראוי וזהיר, מנומק ומבוסס עובדות, המצריך רוב מוצק ועקבי. בנוסף, ההליך כולל באופן מובנה ביקורת שיפוטית, מאזן בין הצורך לקיים את ההליך במהירות ויעילות, ומאידיך לא מתנהל מיד בעקבות האירוע בגינו הוצע להפסיק את כהונתו של חבר הכנסת, ובכך מאפשר דיון ענייני.

37. נוכח האמור, ההסדר שנקבע בתיקון נועד לשימוש למעשה **רק במקרים נדירים וקיצוניים**, בהם תהיה הסכמה רחבה מאוד בקרב חברי הכנסת, כי חבר כנסת חרג מהעקרונות הקבועים בסעיף 7א, תוך חריגה רבתי מגבולות הפעילות הפוליטית הלגיטימית, באופן הפוגע בכנסת ובאמון הציבור בכנסת, ובניגוד להתחייבות הברורה עליה חותם כל חבר כנסת בעת הגשת מועמדותו לכנסת (בהתאם לסעיף 57(ט1) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969): "להימנע מלפעול בניגוד לעקרונות סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת".

התפתחויות לאחר הגשת העתירה בעניין חה"כ באסל גטאס

38. להשלמת התמונה העובדתית יצוין כי בתאריך 14.3.17, לבקשת 70 חברי כנסת, התקיים דיון בפני ועדת הכנסת בבקשה להפסיק את כהונתו בכנסת של חה"כ באסל גטאס, בשל מעשים שיש בהם לכאורה משום תמיכה במאבק מזוין של ארגון טרור נגד מדינת ישראל, אחרי שנתפס מעביר טלפונים סלולריים לאסיר ביטחוני בכלא קציעות.

39. במסגרת הדיון שהתקיים בפני ועדת הכנסת פרס היועץ המשפטי לכנסת את מסגרת הדיון ואת הסוגיות המרכזיות הרלבנטיות לעניין הבקשה, בנוסף הוא ציין כי בקשה קודמת של 70 חברי כנסת לקיים דיון בבקשה להפסקת חברותו של חה"כ גטאס נדחתה על ידו לאור מחסור בתשתית עובדתית כנדרש בתיקון (עמ' 13 פרוטוקול הדיון של ועדת הכנסת מיום 14.3.2017).

40. בסופו של יום, התייתר הצורך שוועדת הכנסת תקבל החלטה בבקשה, והסוגיה לא עברה (ברוב של 3/4 מתברי הוועדה) להכרעת מליאת הכנסת (שם כאמור נדרש רוב של תשעים ח"כים), מאחר שח"כ גטאס התפטר מהכנסת, בעקבות הסדר טיעון שנחתם עמו.

הטיעון המשפטי

1. דין העתירה להידחות על הסף בשל חוסר בשלות

41. העתירה דן מבקשת לתקוף תיקון של חוק-יסוד בצורה תיאורטית ומופשטת, ובלא שהוצבה בפני בית המשפט הנכבד תשתית קונקרטית בדבר אופן הפעלתו ויישומו של התיקון במקרה ספציפי בו הופסקה כהונתו של חבר כנסת מכהן. **בנסיבות אלה, המשיבה תטען כי דינה של העתירה להידחות על הסף בשל חוסר בשלות.**

42. אף העותרים מתייחסים לשאלת בשלות העתירה ומודעים לכך שטרם נעשה שימוש בחוק, אך לטענתם אין צורך להמתין למקרה ספציפי ליישום התיקון, וזאת בין היתר משום שלשיטתם מדובר בחוק בעל אפקט מצנן מובהק על ביטויים פוליטיים מעצם קיומו ובטרם הפעלתו, ומאחר שלטענתם מדובר בסוגיות משפטיות שאינן מצריכות תשתית עובדתית קונקרטית, וכי בכל מקרה אין שום יישום עתידי אפשרי שיכשיר הליך המונע משיקולים פוליטיים צרים, שתוצאותיו ידועות מראש (סעיפים 14-16 לעתירה).

43. לעמדת המשיבה יש לדחות את טענתם האפרוירית מרחיקת הלכת של העותרים, לפיה עצם קיום הסמכות הנתונה לכנסת להפסקת כהונה צריכה להיחשב "תיקון חוקתי לא חוקתי", לאור החשש כי ייעשה בה שימוש כנגד מיעוטים ולאור קיומו הנתען של אפקט מצנן, באופן תיאורטי המנותק מבחינה של אופן יישום הסמכות, וכפי שיפורט להלן.

44. על-פי ההלכה הפסוקה, הכרעה שיפוטית בסוגיה חוקתית תיעשה רק מקום בו הונחה בידי בית המשפט הנכבד תשתית עובדתית "קונקרטית, ברורה ושלמה" היכולה לבסס הכרעה שיפוטית עקרונית בעניינו של החוק הנתקף. כב' השופטת (כתוארה אז) נאור הסבירה בעניין זה בבג"ץ 7190/05 לובל נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 18.1.2006) (להלן: עניין לובל) כי:

"לדעתי קיים טעם נוסף לדחיית העתירה על הסף, והוא כי העתירה אף אינה בשלה להכרעה בבית משפט זה, עקב היעדרה של מערכת עובדות קונקרטית, ברורה ושלמה, החיונית לצורך מתן הכרעה שיפוטית עקרונית [...] על הכרעה שיפוטית מושכלת להיות קשורה בטבורה לעובדות קונקרטיות העולות מהמקרה, וזאת אף אם המקרה מעורר שאלה חוקתיות. בהתאם, דוקטרינת הבשלות נועדה לאפשר לבית המשפט להימנע מלהכריע במחלוקות מופשטות. הרי, אירוע מאוחר עשוי לחדד את המחלוקת בין הצדדים או לייתר את הצורך בהכרעה בהיבטים מסוימים של המחלוקת, אף אם היא מעוררת שאלה חוקתיות. לפיכך, גם בהקשר החוקתי, דוקטרינת הבשלות מאפשרת לבית המשפט להחליט שההכרעה בשאלה החוקתית המונחת לפניו תתקבל בשלב מאוחר יותר, אם בכלל" (שם, פס' 3 ו-6 לפסק דינה).

45. מאז פסק הדין בעניין לובל, עשה בית המשפט הנכבד שימוש בדוקטרינה זו בשורה של מקרים נוספים (ראו למשל, בג"ץ 3803/11 איגוד הנאמנים בשוק ההון בישראל נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 5.2.2012); בג"ץ 2311/11 סבח נ' הכנסת (פורסם בנבו, 17.9.2014) (דעת רוב); בג"ץ 3166/14 גוטמן נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 12.3.2015) (דעת רוב השופטים)).

46. דומה כי פסק הדין הרלוונטי ביותר לעניינו בהקשר זה הוא בג"ץ 3429/11 בוגרי התיכון הערבי האורתודוקסי בחיפה נ' שר האוצר (פורסם בנבו, 5.1.2012) בו נדונה עתירה שתקפה את חוקתיותו של חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 40), התשע"א-2011, המסמיך את שר האוצר להפחית מתקציבם של גופים מתוקצבים או נתמכים, במקום בו נמצא, בין היתר, כי הגוף הוציא הוצאה שהיא במהותה שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית או ציון יום העצמאות או יום הקמת המדינה כיום אבל.

באותו מקרה, בית המשפט הנכבד דחה את העתירה על הסף בשל חוסר בשלות בהסבירו כי:

"סעיפי החוק שאת ביטולם מבקשים העותרים טרם הופעלו על ידי שר האוצר ואין לדעת אם, מתי ובאילו נסיבות יעשה השר שימוש בסמכות שהוענקה לו בחוק. מן המנגנון הקבוע בחוק, נלמד כי עובר לקבלת החלטה אשר תטיל את הסנקציה הכספית, ייבחן העניין במספר שלבים,

והחלטת השר לא תצא לפועל אלא בתיאום ולאחר קבלת עמדת הגורמים השונים. כך למשל קובע החוק כי לצורך הפעלת הסנקציה הכספית תידרש הסכמת השר הממונה על סעיף התקציב שלפיו מתוקצב או נתמך אותו גוף. בנוסף, נדרש לערוך שימוע לגוף המתוקצב או הנתמך ממנו מבקשים להפחית את הכספים. זאת ועוד, על פי סעיף קטן ד' לחוק, החלטת שר האוצר תתקבל רק לאחר קבלת חוות דעת של היועץ המשפטי למשרד האוצר ולאחר שהועברה אליו המלצת צוות מקצועי. [...] הנה כי כן, דרך ארוכה יש לעבור על פי המנגנון שקובע החוק בטרם תיכנס לתוקפה הסנקציה הקבועה בו. איני מביעה כל עמדה בשלב זה לגבי המנגנון שנקבע בחוק, או לגבי חוקתיות החוק. אולם, בשלב זה בו טרם הופעל החוק וטרם הופעל המנגנון הקבוע בו אין לדעתי לעסוק בהשערות וספקולציות לגבי אופן יישומו של החוק. כפי שציינתי בעניין לובל על הכרעה שיפוטית מושכלת להיות קשורה בטבורה לעובדות קונקרטיים העולות מהמקרה שלפני בית המשפט, זאת גם במקום בו מתעוררת שאלה חוקתית" (פסי' 28-29 לפסק דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) נאור).

47. גם בענייננו, "דרך ארוכה יש לעבור על פי המנגנון שקובע החוק בטרם תיכנס לתוקפה הסנקציה הקבועה בו". כאמור, לשם הפעלת המנגנון שנקבע בתיקון דנן יש צורך בהגשת בקשה בידי 70 חברי כנסת, מתוכם לפחות 10 חברי אופוזיציה; נדרש רוב של שלושה רבעים מחברי ועדת הכנסת, וזאת לאחר שתינתן בוועדה זכות טיעון לחבר הכנסת ויישמעו עמדותיהם של היועץ המשפטי לממשלה והיועץ המשפטי לכנסת; נדרש רוב של 90 חברי כנסת במליאת הכנסת; ולבסוף, נתונה לחבר הכנסת זכות ערעור לבית המשפט הנכבד, במסגרתה יכול הוא להעלות גם טענות נגד ההסדר על רקע הנסיבות הקונקרטיים של עניינו.

48. בהקשר זה יודגש כי אין בבקשה בעניין חבר הכנסת גטאס, כמתואר לעיל, ללמדנו באופן מושכל על אופן יישומו של החוק, מאחר שהבקשה צלחה רק את המסננת הראשונה במנגנון שנקבע בחוק היסוד, ולאחר מכן התייתר הצורך להמשיך ולדון בה, כאמור לעיל, בעקבות התפטרותו מהכנסת.

49. בנוסף על האמור לעיל, המשיבה תוסיף ותטען כי במקרה הנדון אנו עוסקים בתקיפה בלתי בשלה של תיקון חוקתי על בסיס "עקרונות יסוד של השיטה" שאינם כתובים עלי ספר, דבר שמעורר קשיים רבים בפני עצמו, כפי שיפורט בהמשך. קרי, בית המשפט הנכבד נדרש לבחון תיקון לחוקה של מדינת ישראל שעה שהתיקון טרם יושם במלואו, ואין לדעת באיזה אופן הוא יופעל, וודאי שאין שום דרך לדעת כי הפעלתו בהכרח תגרוור פגיעה בעקרונות יסוד של השיטה כאמור.

50. באשר לטענות כי אין להחיל את דוקטרינת הבשלות בשל אפקט "הצינון", נדון בכך בהמשך (ראו סעיפים 87-93 להלן).

2. דין העתירה להידחות אף לגופה

א. התיקון לא נדרש לעמוד בדרישות השריון הקבועות בסעיף 46 לחוק יסוד: הכנסת

51. העותרים טוענים כי התיקון משנה או פוגע בהסדר הקבוע בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, ועל כן היה צריך להתקבל ברוב של 61 חברי כנסת בכל אחת משלוש הקריאות, בהתאם להוראות סעיף 46 לחוק יסוד: הכנסת, אשר לפיו "שינויי" לעניין סעיף 4 הוא שינוי מפורש או משתמע. ואולם, בקריאה הראשונה אושר התיקון לחוק היסוד ברוב של 59 תומכים בלבד (הן בקריאה השניה והן בקריאה השלישית תמכו בהצעת החוק 62 חברי כנסת) ולטענתם יש בכך כדי להוביל לביטולו. לטענת העותרים, התיקון משנה את עקרון השוויון בשיטת הבחירות בכך שהוא מאפשר לרוב בכנסת להדיח חבר כנסת שנבחר על ידי הציבור הרחב,

ולשנות את הרכב הרשימה שנבחרה בבחירות והוא פוגע בזכות הבחירה של הציבור ובעקרון הציפיות בבחירות. בנוסף התיקון פוגע, לטענתם, בזכות להיבחר, הן של היחיד שנבחר, לאור שלילת זכותו לכהן לתפקיד אליו נבחר, והן בזכות של רשימות להיבחר, בכך שהוא מתערב בהרכב הרשימה.

52. סעיף 4 לחוק היסוד שכותרתו "שיטת הבחירות" קובע כי: "הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות, ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות סעיף זה, אלא ברוב של חברי הכנסת".

53. ואולם, בענייננו, התיקון אינו עוסק בתקופת בחירות או בהגבלות על זכות הבחירה של יחיד או רשימה לכנסת (כפי שקיים בסעיף 7א לחוק היסוד שחוקק ברוב הדרוש בשלוש קריאות), אלא על הגבלות שיחולו על חבר כנסת לאחר בחירתו לכנסת. (בעניין המקרים בהם בית המשפט הנכבד נדרש לסעיף 4 לחוק היסוד ראו, בין היתר, בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כג(1) 693 (1969); בג"ץ 141/82 ח"כ רובינשטיין נ' יו"ר הכנסת, פ"ד לז(3) 141 (1983)).

54. ראשית, העותרים לא מבססים למה יש פה פגיעה בשוויון. מעבר לכך, כפי שתואר לעיל בהרחבה, עובר להצבעה בקריאה ראשונה, בחן היועץ המשפטי לכנסת את השאלה האם יש בהצעת החוק משום שינוי משתמע של העקרונות הקבועים בסעיף 4 לחוק היסוד, ובפרט עקרון השוויון בבחירות, בשים לב לפסיקה אשר החילה את הדרישה לרוב מיוחד הקבועה בסעיף 46 לא רק במקרים של שינוי סעיף 4 עצמו, אלא גם בנוגע לכל חקיקה שיש בה, במפורש או במשתמע, שינוי או פגיעה באחד העקרונות הקבועים בסעיף, וקבע "שאין לראות בו שינוי משתמע של עקרון השוויון בבחירות שבו עסק סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, ולכן הוראת הרוב המיוחד אינה חלה עליו" (מש/5).

55. יודגש כי משמעות קבלת טענת העותרים לפיה השריון הצורני המגן על סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת כולל בתוכו דרישה מהותית שלא יעשה כל שינוי בחובותיהם של חברי כנסת בעת כהונתם, מוביל למסקנה לא סבירה לפיה גם שינוי בכללי האתיקה המאפשר, לדוגמא, החמרה של סנקציות המוטלות על חברי הכנסת, צריך להיות מאושר בחקיקה ראשית ברוב של 61 חברי כנסת בשלוש קריאות. ברי כי אין זה המצב הנוהג, ואף אין הצדקה להרחבה כה משמעותית לשריון הצורני המגן על סעיף 4 לחוק היסוד.

56. להמחשה, סעיף 1א(1) לחוק החסינות אשר קבע כי לחברי כנסת לא תהיה חסינות בגין ביצוע מעשים המנויים בסעיף 7א לחוק היסוד, אשר תוקן במסגרת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 29), התשס"ב-2002 עבר בקריאה שלישית ברוב של 37 תומכים מול 34 מתנגדים, וזאת לאור ההבנה כי החוק לא קבע איסור נורמטיבי חדש, אלא התבסס על הנורמה שנקבעה בסעיף 7א לחוק היסוד (לעניין הקשר בין הסעיפים ראו פסקה ב' לפסק דינו של המשנה לנשיאה השופט רובינשטיין בג"ץ 6706/14 ח"כ חנין זועבי נ' ועדת האתיקה של הכנסת (פורסם בנבו, 10.02.2015) "סעיף 1א(1) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א – 1951 הוא מעין תמונת – ראי לסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, שנתקבל זמן קצר לפניו, המגדיר אימתי תימנע השתתפות של רשימה או מועמד בבחירות לכנסת").

57. בנוסף, כפי שיפרוט להלן בהרחבה, (ראו סעיפים 86-73 לתגובה זו) ההגבלות שיחולו על חבר כנסת לאחר בחירתו לכנסת בהתאם לתיקון, הן אותן הגבלות שקבועות כבר בסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת ושחלות

עליו גם במהלך כהונתו. במלים אחרות, התיקון אינו קובע הגבלות חדשות על חבר כנסת מכהן, אלא קובע מנגנון אכיפה כלפי חבר כנסת בנוגע לפעולות של הסתה לגזענות ותמיכה במאבק מזוין נגד ישראל, האסורות עליו ממילא.

58. נוכח האמור לעיל, המשיבה תטען כי דין טענות אלו להידחות.

ב. התערבות שיפוטית בחקיקת יסוד תיתכן, אם בכלל, רק במצבים קיצוניים במיוחד

59. העתירה דן מבקשת את התערבותו של בית המשפט הנכבד בתיקון לחוק-יסוד: הכנסת שחוקקה הכנסת ב"כובעה" כרשות מכוונת. לטענת העותרים, מדובר במקרה חריג שיש בו פגיעה ביסודות בסיסיים של הדמוקרטיה, תוך שימוש לרעה בסמכותה של הכנסת כרשות מכוונת, אשר נועד לפגוע בייצוג המיעוט הערבי בכנסת. לעמדת המשיבה יש לדחות את הטענה, ואין כל עילה להתערבות במקרה דנן, כפי שיפורט להלן.

60. עד היום מעולם לא הכיר בית המשפט הנכבד בקיומה של סמכות לפסול חקיקת יסוד משום שהיא עומדת בסתירה לעקרונות-על של השיטה (מה שמכונה "דוקטרינת התיקון החוקתי הלא חוקתי"). מעבר לכך, בית המשפט חזר והדגיש כי גם אם הסמכות קיימת, הרי שהיא תיוחד למקרים חריגים וקיצוניים במיוחד.

61. כך, בבג"ץ 142/89 תנועת לאו"ר – לב אחד ורוח חדשה נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מד(3) 529 (1990) (להלן: עניין לאו"ר), הבהיר כב' השופט (כתוארו אז) ברק כי 'על-פי התפיסה החברתית והמשפטית המקובלת אצלנו, אין בית המשפט נוטל לעצמו סמכות זו להכריז על בטלותו של חוק הנוגד עקרונות יסוד של שיטתנו' וכי 'אם נעשה כן, ניראה בעיני הציבור כמי שחורג מהקונצנזוס החברתי באשר לתפקידו ולכוחו של שופט בחברה הישראלית' (שם, בעמ' 555). בהמשך, בית המשפט הנכבד ציין כי השאלה אם ניתן להפעיל ביקורת שיפוטית על יסוד 'עקרונות היסוד של השיטה' היא 'שאלה לא פשוטה, לא לעניין חוק ירג'ילי שאין מעליו חוקה, ולא לעניין תיקון בחוקה עצמה, מי ייתן ולא נצטרך לעולם להכריע בה' (בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יו"ר מפלגת העבודה הישראלית, פ"ד מט(1) 758, 804 (1995)).

62. בפסק דין מאוחר יותר, בעניין חוק טל (בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 619 (2006)), הדגיש כב' הנשיא ברק (בהסכמת רוב חבריו להרכב) כי ההסתייגויות שהובעו בעניין לאו"ר מן השימוש ב"עקרונות היסוד" של השיטה כמקור לביקורת חוקתית, מקבלים משנה תוקף בעידן החוקתי שבו אנו מצויים, כאשר בית המשפט יכול להפעיל ביקורת חוקתית מכוח חוקי היסוד הקיימים. כב' הנשיא ברק הוסיף כי:

"גם אם קיים תחום צר שבמסגרתו ניתן לבחון את חוקתיותו של חוק שלא במסגרת חוקי היסוד [...] במקום אחר עמדתני על הגבלה המוטלת על הכוח לשנות חוקה (בעניין השינוי החוקתי הלא חוקתי), תוך שציינתי: 'הגבלה זו על כוחו של המחוקק חלה במקרים מיוחדים ויוצאי דופן שבהם השינוי החוקתי פוגע בליבת הדמוקרטיה ושולל את תכונות המינימום הדרושות למשטר דמוקרטי' [...] יש מקום לתפיסה כי חוק או חוק-יסוד, אשר ישללו את אופייה של ישראל כמדינה יהודית או דמוקרטית, אינו חוקתי. העם, הריבון, לא הסמיך לכך את הכנסת שלנו. זו הוסמכה לפעול במסגרת עקרונות היסוד של המשטר. היא לא הוסמכה לבטלם" (עניין חוק טל, פס' 74 לפסק דינו של כב' הנשיא ברק).

63. גישה זהירה זו קיבלה ביטוי גם בדבריה של כבי השופטת חיות בבג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, פ"ד סג(2) 545 (2009) (להלן: עניין הפרטת בתי הסוהר), שם הבהירה כי "גם על פי הגישה שאינה מוציאה מכלל אפשרות כי בית משפט זה יכריז במקרה ראוי על בטלותו של חוק הפוגע בעקרונות היסוד של השיטה שאינם מעוגנים בחוקי היסוד, מדובר במקרים חריגים ביותר ובחוק המזעזע את אמות הספים של המבנה החוקתי והדמוקרטי כולו ומאיים למוטט אותו" (שם, בעמ' 655). אף כבי השופטת (כתוארה אז) נאור, ציינה באותו מקרה, כי ביקורת חוקתית המבוססת על עקרונות היסוד של השיטה (או על האמנה החברתית) היא "בבחינת מוצא אחרון" וכי יש להשתמש בה בזהירות ובריסון רב" (שם, בעמ' 682).

64. הזהירות הרבה שבה התייחס בית המשפט הנכבד לאפשרות להתערבות שיפוטית בחוק, ועוד יותר מכך בחוק יסוד, מכוח "עקרונות היסוד של השיטה" נובעת מן הקושי הדמוקרטי הניכר הטמון בצעד מסוג זה. אכן, כפי שבית המשפט הנכבד הבהיר בפרשת בנק המזרחי (בג"ץ 6821/93 בנק המזרחי המאוחד נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221 (1995)), כאשר בית המשפט מבקש לבטל חקיקה ראשית של הכנסת, הוא עושה כן כדי ליישם את דברה של הכנסת עצמה בכובעה כ"רשות מכוונת", והכרעתו מבוססת על הלגיטימציה שניתנה לכנסת על-ידי העם-הריבון לחוקק חוקי יסוד. כפי שהסביר כבי הנשיא ברק:

"אכן, הריבונות במדינה דמוקרטית היא של העם. הריבונות אינה של הכנסת, אינה של הממשלה ואינה של בתי-המשפט. הריבונות היא של העם. עליו מונח המבנה החברתי והמשפטי כולו. החוקה וחוקי היסוד, ראשית צמיחתם מהעם והם נשענים על העם, והעם רשאי לשנותם. הסמכות המכוונת של הכנסת צמחה מהעם, הוכרה על-ידי העם, ולא הופעלה מאחורי גבו" (עניין בנק המזרחי, בעמ' 399).

"כאשר בשיטת משפט נתונה מצויה חוקה, מחייב 'שלטון החוק' שמירה על שלטונה של החוקה. אכן, הכנסת, תוך שימוש בסמכותה המכוונת, העניקה למדינה חוקי-יסוד. אלו הן נורמות עליונות במידרג הנורמטיבי. כדי לקיים את דברה זה של הכנסת יש לבטל דבר חקיקה רגיל הסותר חוק-יסוד, בדומה לבטלותה של תקנה הסותרת חוק" (שם, בעמ' 420).

65. בדומה, הסביר כבי הנשיא ברק בבג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, 387 (1997) כי "בבטלו חקיקה ראשית, השופט מסכל את רצון המחוקק. הצידוק לכך הוא בכפיפותו של המחוקק להוראות חוקתיות-על-חוקיות, שהוא עצמו קבע".

66. בפסק הדין המרכזי שבו נדון עניין זה במפורש - פסק הדין בעניין התקציב הדו-שנתי (בג"ץ 4908/10 ח"כ רוני בר-און נ' כנסת ישראל, פ"ד סד(3) 275 (2011)) (להלן: עניין התקציב הדו-שנתי), ציין בית המשפט הנכבד כי "השאלה אם בית המשפט בישראל מוסמך לפסול חקיקת יסוד משום שהיא עומדת בסתירה לעקרונות-על של שיטתנו, היא שאלה סבוכה היוצרת לשורש הלגיטימיות של הרשות המכוונת לקבל הסדרים חוקתיים המשנים את אופיים של חוקי היסוד, ולשורש הסמכות של בית המשפט לערוך ביקורת שיפוטית על תוצרי פעולתה של הכנסת כרשות מכוונת" (שם, פס' 33 לפסק דינה של כבי הנשיאה ביניש).

67. בית המשפט הנכבד הוסיף וציין כי ייתכן ובסיטואציה מסוימת בית המשפט יוכל לבחון תיקונים בחוק היסוד לאור עקרונות יסוד של השיטה, אך הדגיש כי "במקרה כזה – ומוטב אם לא יתרחש לעולם – יידרש בית המשפט להכריע האם הכנסת חרגה מסמכותה המכוונת ופגעה ביסודות בסיסיים של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית" (שם, פס' 34 לפסק דינה של כבי הנשיאה ביניש). ואולם, מכיוון

שבאותו מקרה נקבע כי הפגיעה הנגרמת לכנסת כתוצאה מן המעבר לתקציב דו-שנתי אינה עולה כדי פגיעה בעקרונות העל של השיטה, נמנע בית המשפט הנכבד מהכרעה בשאלת תחולתה של דוקטרינת "התיקון החוקתי הלא חוקתי" בישראל (שם, פס' 35 לפסק דינה של כב' הנשיאה ביניש).

68. יצוין עוד כי באותו עניין נתן בית המשפט הנכבד משקל לרצינות הליך החקיקה בעת בחינת חוקתיות החוק וקבע כדלקמן: "הבאנו בהרחבה את הדברים שהושמעו בפני הוועדה המשותפת משום שלגישתנו, יש בדיון המקצועי והמפורט שנערך הוועדה המשותפת כדי להצביע על כך שחקיקת חוק היסוד בדרך של הוראת שעה הייתה מודעת, והליך החקיקה התקיים דיון רציני וניתנה תשומת הלב לשאלת האפשרות לחוק את חוק היסוד כהוראת שעה. יש להביא נתון זה בחשבון בעת בחינת חוקתיות החוק, שכן יש בו כדי ללמד על כך שהכנסת פעלה מתוך הבנה שהיא מפעילה את סמכותה המכוננת תוך התייחסות למורכבות הכרוכה בדבר".

69. כפי שתואר בהרחבה לעיל, אף בענייננו בנוסח הסופי של התיקון נערכו שינויים של ממש לעומת הצעת החוק המקורית, לאחר שלובנו ההיבטים הדרושים בנסיבות העניין, שנועדו להבטיח, נוכח רגישות הסוגיה והזכויות העומדות על הפרק מחד, לעומת גבולות ההגנה של הדמוקרטיה מאידך, קיומו של הליך נאות, שייתן ביטוי מלא לחשיבות הערכים המתנגשים והזכויות החוקתיות המוטלים על הכף, מתוך הכרה, כאמור, בקשיים העולים מהתיקון.

70. המשיבה תטען, כי גם אם תאומץ גישה עקרונית המתירה התערבות בחקיקת יסוד של הכנסת במצבים קיצוניים וחריגים, הרי, כמפורט להלן, התיקון הנדון כלל אינו מתקרב לאותו רף פוטנציאלי שהוזכר בפסיקה בהקשר זה, ועל כן אין כל מקום להתערבות במקרה שלפנינו.

ג. התיקון אינו פוגע בעקרונות יסוד על חוקתיים

71. לטענת העותרים, התיקון פוגע בעקרונות יסוד על חוקתיים ובזכויות יסוד חוקתיות, ובכלל זה בעקרון הדמוקרטי שהרכב הכנסת ייקבע בבחירות (ס' 60-61 לעתירה), בזכות לבחור ולהיבחר (ס' 62-69 לעתירה), בחופש הביטוי הפוליטי (ס' 70-73 לעתירה), בשוויון (ס' 74-83 לעתירה), ובהפרדת הרשויות (ס' 84-90 לעתירה). המשיבה תטען כי אין יסוד לטענות אלה.

72. להלן נסקור את ההגבלות שקיימות בחקיקה הנוגעים לענייננו עובר לתיקון, ובכלל זה ההסדר הקבוע בסעיף 7 לחוק היסוד, אשר התיקון מהווה הסדר משלים לו, בעל מגבלות ואיזונים משמעותיים, שנועדו להחילו במקרים קיצוניים ונדירים, ונתייחס לטענות הפרטניות של העותרים, כפי שיפורט להלן.

ההגבלות הקיימות על הזכות לבחור ולהיבחר

73. הזכות החוקתית לבחור ולהיבחר היא מהזכויות החשובות ביותר במדינה דמוקרטית ועל כך אין חולק. הזכות החוקתית לבחור ולהיבחר מממשת את זכות הציבור להיות מיוצג באמצעות נציגו בבית הנבחרים, כשותף בשיח הפוליטי לעיצוב המדיניות. יחד עם זאת, כפי שעולה מסקירת המצב המשפטי הנוהג וכפי שנפסק לא אחת: "כמובן, אין זו זכות מוחלטת, וככל זכות אחרת היא ניתנת להגבלה. עם זאת, ההגבלות המוטלות על זכות זו צריכות להיות מינימאליות, ועליהן להגן על אינטרסים חיוניים

ביותר (קיום המדינה, אופיה הדמוקרטי, מניעת הסתה לגזענות) ". (בג"ץ 4364/94 ולנר נ' יושב ראש מפלגת העבודה הישראלית, פ"ד מט(1) 758, 801 (1995)).

74. בשיטת הבחירות הנוהגת בישראל, על מנת שיחיד יוכל להתמודד לבחירות בכנסת עליו להקים רשימה או להיכלל ברשימה קיימת, ורק במסגרתה הוא יהיה בעל זכות להיבחר. בבואו להקים רשימה עליו לצלוח את סעיף 5 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992 (להלן: **חוק המפלגות**) הקובע סייגים לרישום מפלגה, כדלקמן:

"5. לא תירשם מפלגה אם יש במטרה ממטרותיה או במעשיה, במפורש או במשתמע, אחת מאלה:

- (1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית;
- (2) הסתה לגזענות;
- (א2) תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל;
- (3) יסוד סביר למסקנה כי המפלגה תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות".

75. בנוסף, הכנסת קבעה בחוק יסוד: הכנסת מגבלות אישיות על מועמדים ואף על חברי כנסת מכהנים, במטרה לשמור על נורמות שלטוניות ועל אמון הציבור בנבחריהם. כך, סעיפים 7 ו-42 לחוק היסוד, אוסרים על הצגת מועמדות לכנסת תוך כדי כהונה במשרה בכירה במדינה או על כהונה כפולה בכנסת ובמשרה כזו, סעיף 6 מגביל את הזכות להיבחר בנסיבות של הרשעה בעבירה פלילית שיש עמה קלון, וסעיפים 42 ו-42ב קובעים הדחה והשעיה מהכנסת בשל הרשעה בעבירה פלילית שיש עמה קלון.

76. בצד המגבלות הנזכרות לעיל, קבעה הכנסת, בסעיף 7א לחוק היסוד, את זכותה של הדמוקרטיה להגן על עצמה מפני מי שמנסה לעשות שימוש בכלים הדמוקרטיים במטרה לשלול את קיומה כמדינה יהודית ודמוקרטית, להסית לגזענות או לתמוך במאבק מזוין נגד המדינה (השוו לסעיף 39א לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965 הקובע הגבלות זהות אף בבחירות לרשויות מקומיות).

סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת, שכותרתו "מניעת השתתפות בבחירות", מורה כדלקמן:

"(א) רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת ולא יהיה אדם מועמד בבחירות לכנסת, אם יש במטרותיה או במעשיה של הרשימה או במעשיו של האדם, 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.

(א1) לענין 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.

(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".

77. ההגבלה מכוח סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, חלות על חברי הכנסת **אף בתקופת כהונתם**, זאת בהתאם לס' 7א(ג) לחוק היסוד הקובע כי **יכל מועמד יצהיר הצהרה לענין סעיף זה**" וסעיף 57(ט) לחוק הבחירות הקובע כי **בכתב ההסכמה שמגיש כל מועמד לוועדת הבחירות המרכזית, עליו להצהיר כי**

יאני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולהימנע מלפעול בניגוד לעקרונות סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת".

78. לצד ההוראות האמורות, סעיף 1(א) לחוק החסינות, קובע כי "מעשה לרבות התבטאות, שאינם אקראיים" של חבר כנסת, הדומים לאלה הנכללים בעילות של סעיף 7א הנ"ל, "אין רואים אותם, לענין סעיף זה, כהבעת דעה או כמעשה הנעשים במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו כחבר הכנסת", ובהתאם לכך, לא תחול עליהם החסינות המהותית.

79. חובתו של חבר הכנסת לנהוג אף בתקופת כהונתו בהתאם למגבלות המצוינות בסעיף 7א לחוק היסוד מעוגנות אף בפסיקה, בהקשר זה יפים דבריו של כבוד השופט מלצר (בדעת הרוב) בא"ב 1095/15 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים נ' ח"כ חנין זועבי (פורסם בנבו, 10.12.2015):

"מעבר לכל האמור לעיל רואה אני להדגיש כי גם מי שמועמדותו/ה – לא נפסלה ונבחרה לכנסת, עדיין מחוייב/בת להתנהל בעת כהונתו/ה בבית הנבחרים כך שלא תהיה גלישה מצידו/ה לאחת מעילות הפסלות, שאם לא כן ניתן יהיה לנקוט כנגדו/ה, במקרים המתאימים, באמצעים משמעותיים-אתיים (ראו: בג"צ זועבי) ואפילו פליליים, במידת הצורך והאפשר (עיינו: פסקה 35 לפסק דינו של הנשיא א' גרוניס בעניין זועבי ופסקה 75 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור כאן), או לשלול את מועמדותו/ה בבחירות לכנסת הבאה".

80. מהסקירה לעיל עולה כי התיקון לא יצר מגבלה נוספת על הזכות להיבחר, ואין לראות בו שינוי משתמע של עקרון השוויון בבחירות, שכן מה שלא היה לגיטימי בעת הקמת מפלגה בהתאם לסעיף 5 לחוק המפלגות, אסור גם לפני הבחירות בהתאם למגבלות המהותיות הנכללות בסעיף 7א לחוק היסוד, אינו נכלל בחסינות המהותית של חברי כנסת אף לאחר היבחרם בהתאם לסעיף 1(א) לחוק החסינות, ואינו מעשה לגיטימי גם אחרי הבחירות.

81. בהתאם, התיקון, אשר מאפשר להפסיק כהונה של חבר כנסת בגין מעשה של הסתה לגזענות או תמיכה במאבק מזוין שביצע לאחר הבחירות לכנסת (סעיף 42א(ג)1 לחוק היסוד), כאשר פעולה זו היא בגדר פעולה אסורה בהתאם להגבלות הקבועות בדי על הזכות לבחור ולהיבחר כמפורט לעיל, ומהווה הפרה של התחייבותו של המועמד בטרם היבחרו לכנסת (מכוח סעיף 57(ט)1)) לחוק הבחירות), הוא בגדר מיצוי הדין עם חבר כנסת שהפר את דרישת החוק, הקובע מהן גבולות הזכות לבחור ולהיבחר, ולא הגבלה נוספת על זכות זו.

82. בהקשר זה יודגש כי התיקון אינו מונע מחבר כנסת שכהונתו הופסקה להתמודד בשנית בבחירות כלליות, כאשר ציבור הבוחרים מודע לפעולותיו, ורשאי להחליט לבחור בו בשנית (פסילת התמודדות דורשת הליך נוסף במסגרת סעיף 7א לחוק היסוד); התיקון נשען על אותם "כללי משחק" מהותיים שהגבילו את הזכות להיבחר קודם התיקון, ורק יצרו מנגנון אכיפה נוסף עבורם.

83. זאת ועוד, בשיטת הבחירות הנוהגת בישראל, בה רשימה שמורכבת ממספר מועמדים עומדת לבחירות, אין בתיקון שמאפשר להפסיק כהונה של חבר כנסת לאור התנהלות אישית פסולה שלו, שהתרחשה לאחר מועד הבחירות, כדי לפגוע בזכותה של הרשימה להיבחר.

84. יודגש, בשיטת הבחירות הנוהגת בישראל, לא נערכות בחירות ישירות לכל מושב בכנסת, אלא לרשימה של מועמדים. בהתאם, לאחר מועד הבחירות יכול מועמד שנבחר ברשימה לכנסת להפסיק את כהונתו

ממספר רב של סיבות, ואף אחת מהן אינה גוררת בחירות מחודשות. כך חבר הכנסת יכול להחליט וולונטארית להתפטר מהכנסת. כך במידה שחבר כנסת מורשע על ידי בית המשפט (סעיף 42 לחוק היסוד), או לחילופין מתמנה לתפקיד בכיר (סעיף 42 לחוק היסוד) הוא מחויב על פי חוק להפסיק את כהונתו. בכל המצבים הללו יכנס במקומו המועמד הבא בתור ברשימתו.

85. כהשלמה לטיעון זה יש להוסיף כי התיקון אינו משנה את חלוקת המנדטים בין הרשימות שמרכיבות את בית המחוקקים, ואינו מאפשר (בשונה מסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת) להדיח רשימה של חברי כנסת. במילים אחרות עצם פסילת מועמד בגין הסתה לגזענות או תמיכה במאבק מזוין, בניגוד לחובתו ערב הבחירות, אינו משנה את כוחה הפרלמנטארי של הרשימה כפי שבא לידי ביטוי בבחירות. בהתאם לכך, אף אין בהדחה משום הדרה של עמדה אידיאולוגית מסוימת מהזירה הפוליטית.

86. לאור כל האמור לעיל, לעמדה המשיבה יש לדחות את טענות העותרים כי התיקון משווה שינוי של סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת ופוגע בעקרון הדמוקרטי שהרכב הכנסת ייקבע בבחירות, ובזכות לבחור ולהיבחר.

התיקון אינו פוגע בחופש הביטוי הפוליטי, ואינו גורם לאפקט של "צינון" של השיח הפוליטי

87. מכל הטעמים שפורטו לעיל, יש גם לדחות את הטענה שיש בתיקון כדי לפגוע בחופש הביטוי הפוליטי או ליצור "אפקט מצנן" על השיח הפוליטי. כאמור, התיקון לא יצר מגבלה מהותית נוספת על הביטויים הפוליטיים האסורים על חברי הכנסת (ראו לעיל דבריו של היועץ המשפטי לכנסת "ברור שיש בעייתיות בכך שחברי כנסת, גם ברוב מיוחד, ידיחו או ישעו חברי כנסת אחרים על רקע אידיאולוגי. מצד שני, לא ניתן להתעלם מכך שהכנסת, בנובעה כרשות מכוונת, קבעה כי יש מגבלות אידיאולוגיות על הזכות לכהן בכנסת"). בנוסף הפרוצדורה שנדרשת להפסקת הכהונה של חבר כנסת מכהן, היא פרוצדורה מורכבת, יסודית ומתמשכת (יותר מזו הקיימת למשל בסעיף 7א לחוק היסוד) שמונעת בפני עצמה שימוש בלתי מבוקר של רוב מזדמן כלפי יריבים פוליטיים (בהקשר זה ראו לעיל סעיפים 27-23).

88. כמו כן, הדחתו של חבר כנסת מוגבלת על פי התיקון רק לשתיים מן העילות הקבועות בסעיף 7א(א) לחוק-יסוד: הכנסת – העילה שעניינה "הסתה לגזענות" והעילה שעניינה "תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל" (סעיף 42א(ג)(1) לחוק היסוד). אין כאן אפוא תמונת ראי מלאה למכלול העילות בסעיף 7א. ביסוד השמטת העילה הראשונה שעניינה "שליטת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית" נעוץ החשש, כפי שעולה מתיאור הליך החקיקה לעיל, כי מדובר בעילה עמומה יחסית, אשר דווקא פרשנותה עלולה אכן לעורר מחלוקות ערכיות שונות ואולי "אפקט מצנן" בין חברי הכנסת והכנסת תתקשה להפעילה, להבדיל משתי העילות האחרות, הקונקרטיות יותר (ראו בעניין זה את פסק דינו של השופט אנגלרד בדעת הרוב בעניין חה"כ טיבי).

89. בהקשר זה יודגש, כי ככל שבעקבות התיקון חברי הכנסת נמנעים מ-"הסתה לגזענות" או "תמיכה במאבק מזוין נגד מדינת ישראל" התיקון אינו יוצר "אפקט מצנן" אלא מונע מחברי הכנסת לעבור על חובתם על פי חוק ועל ההתחייבות שעליה חתמו. "אפקט מצנן" גורם להימנעות מביטויים שהם נמצאים בתפר בין פעולות אסורות למותרות, אשר יש חשיבות רבה לאפשר לחברי הכנסת לבטא אותם, כחלק מהיותם נציגי ציבור, ומייצגים של ציבור בוחריהם.

90. אולם, אם ממילא מועמדותו של חבר כנסת בבחירות הבאות עלולה להיחסם בגין ביצוע פעולות האסורות על פי התיקון, על פי החלטת ועדת הבחירות, בהתאם להוראות סעיף 7א לחוק היסוד, והוא אינו נהנה מחסינות מהותית בעניינם, לא נראה שיש בתיקון המאפשר לבחון את מעשיו במהלך כהונתו כדי ליצור "אפקט מצנן".

91. בנוסף, לעמדת המשיבה, מקומו המרכזי של בית המשפט הנכבד בהליך הדחתו של חבר כנסת מכהן, מקרינה על ה"אפקט המצנן" של התיקון.

92. בהתאם לתיקון, על ההחלטה להפסיק את חברותו של חבר כנסת, **רשאי הוא לערער בזכות לבית המשפט העליון**. הערעור **מובנה בהליך בחוק היסוד** (סעיף 42א(ג)(4) לחוק היסוד) ולשם השלמתו מושהית ההחלטה על הפסקת חברותו של חבר הכנסת למשך 14 ימים (סעיף 42א(ג)(3) לחוק היסוד). בנוסף, בחוק הכנסת נקבע כי הדיון בערעור בבית המשפט הנכבד ייעשה **בהרכב מורחב של 9 שופטים** (או במספר בלתי זוגי גדול יותר, כפי שיורה נשיא בית המשפט העליון) (סעיף 8א(ז) לחוק הכנסת וסעיף 64(ב1) לחוק הבחירות לכנסת).

93. נוכח זכויות היסוד החוקתיות כבודות המשקל בהן מדובר, יש להניח כי הביקורת השיפוטית במסגרת ערעור על החלטה מכוח התיקון הנדון, תבחן בצורה יסודית אם אכן יש הצדקה להפסיק את כהונתו של חבר כנסת מכהן במקרה הנדון.

אין שחר לטענת העותרים כי התיקון מהווה "פגיעה בעיקרון הפרדת הרשויות"

94. ראשית, גם במדינות נוספות מעוגנת אפשרות ההדחה (expulsion) של חבר פרלמנט בידי עמיתיו, בחוקה או במשפט המקובל באותה מדינה. כך למשל, **בארה"ב**, פסקה 25(2) לסעיף 1 **לחוקה האמריקאית** מעגנת את סמכות הסנאט ובית הנבחרים להעביר מכהונתו את אחד מחבריהן; בדומה, **בבריטניה**, המשפט המקובל (ה-common law) מעגן את סמכות הפרלמנט (House of Commons) להדיח חבר פרלמנט מכהן – ראו, Information Office, שניתן למצוא ב-

<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06487/SN06487.pdf>; **בקנדה** לפי סעיף 18 ל-1867 Constitution Act (חלק מהחוקה הקנדית), לבית הנבחרים הפדראלי הקנדי הוענקו הסמכויות שמהן נהנה בית הנבחרים הבריטי. ואף **בפינלנד**, הפרלמנט מוסמך להדיח את אחד מחבריו (סעיף 28 לחוקה של פינלנד).

95. למרות שישנם הבדלים בין התיקון הנדון ובין סמכות ההדחה במדינות השונות (ראו בעניין זה סקירה משווה של תחום חקיקה ומחקר משפטי בלשכה המשפטית של הכנסת, נספח ע/5 לעתירה), ברי כי עצם מתן סמכות לחברי הכנסת להטיל את הסנקציה החמורה ביותר של הדחה מהכנסת, אינה חריגה וקיימת

בחוקות של דמוקרטיה מערבית אחרות, וכבר בכך יש כדי ללמד כי אין בכך כדי להוות פגיעה בהפרדת הרשויות.

96. שנית, **בידי הכנסת (או ועדותיה) נתונה שורה של סמכויות מעין-שיפוטיות** הקשורות בחברי הכנסת, אשר על אף פוטנציאל השפעתה על יכולת חברי הכנסת לייצג את עמדות בוחרים, אין בה משום "פגיעה בעקרון הפרדת הרשויות" או משום חריגה כלשהי מהמבנה החוקתי-פרלמנטארי הנוהג בישראל, בניגוד לטענות העותרים.

97. כך, עוד לפני התיקון, היו נתונות בידי הכנסת (או ועדותיה) שורה של סמכויות מעין-שיפוטיות הקשורות בחברי הכנסת שעשויות להשפיע על יכולתם לייצג נאמנה את קהל בוחריהם, בכלל זה:

- הכנסת **רשאית** לקבוע כי תהיה לחבר הכנסת **חסינות בפני דין פלילי**, על יסוד שורה של עילות המחייבות דיון מעין-שיפוטי בוועדת הכנסת ואישור מליאת הכנסת (סעיפים 4(א) ו-13 לחוק החסינות);
- הכנסת **רשאית לייטול חסינות** אחרת או זכות יתר המוענקת לחבר הכנסת מכוח חוק החסינות בהליך מעין-שיפוטי בוועדת הכנסת ובאישור מליאת הכנסת (סעיף 13 לחוק החסינות);
- לוועדת האתיקה סמכות להטיל סנקציות שונות במישור האתי על חברי כנסת אשר הפרו את כללי האתיקה, או ביצעו מעשים שונים המפורטים בחוק (סעיף 13ד לחוק החסינות), שנועדו לשמור על כבוד הכנסת ועל אמון הציבור בה. במסגרת זו ניתן, בין היתר, להטיל סנקציות על חבר כנסת אשר התבטא בצורה שעלולה להתפרש כמעודדת אלימות כלפי אזרחים (ראו בג"ץ 6706/14 ח"כ חנין זועבי נ' ועדת האתיקה של הכנסת, פס' 28 לפסק דינה של כב' הנשיאה נאור (פורסם בנבו, 10.2.2015));
- הכנסת **רשאית לקבל החלטה בדבר שלילת שכר ותשלומים אחרים** (לרבות גמלאות) מחבר כנסת (או חבר כנסת לשעבר) אשר ביצע עבירה חמורה בעת ששימש כחבר כנסת ולא התייצב לחקירה, למשפט או לריצוי עונשו, וזאת בתום הליך מעין-שיפוטי בוועדת הכנסת ובאישור מליאת הכנסת (חוק שלילת תשלומים מחבר הכנסת ומחבר הכנסת לשעבר בשל עבירה, התשע"א-2011);
- ועדת הכנסת רשאית לקבוע, במסגרת הליך מעין-שיפוטי, כי **חבר כנסת פרש מסיעתו**, וזאת "לאחר שבדקה את העובדות הנוגעות לפרישתו" ולאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו, והדבר גורר סנקציות שונות, **בפרט על יכולתו להתמודד בבחירות לכנסת שלאחר מכן** (סעיף 61 לחוק הכנסת).

98. בהתאם, גם ההליך הקבוע בתיקון דנן, הוא הליך דו-שלבי הכולל חסמים פרוצדוראליים משמעותיים, בנוסף לערעור בזכות בפני בית המשפט הנכבד, אשר ככלל אינו נוהג לשבת כערכאה ראשונה. מדובר בהסדר מאוזן, הדומה באופיו לאופן שבו הכנסת מפעילה סמכויות "מעין שיפוטיות" אחרות, ועניינו באכיפת הגבלות מהותיות שקיימות ממילא כבר למעלה מ-30 שנה, ולפיכך אין לראות בו "שינוי של כללי המשחק הדמוקרטיים" הנהוגים במדינת ישראל.

99. בכל מקרה, בניגוד לטענות העותר, אין בהענקת הסמכות לכנסת להחליט בדבר הפסקת חברותו של חבר כנסת כדי לגרוע מסמכותו של בית המשפט הנכבד לבקר החלטה זו. אכן, בתיקון הנדון לא נקבע

כי החלטה בדבר הפסקת חברותו של חבר כנסת טעונה **אישור** של בית המשפט הנכבד, כמו שנקבע ביחס לפסילת מועמד מהתמודדות בבחירות על-ידי ועדת הבחירות המרכזית, אלא, בדומה להליך פסילת רשימה, הוענקה **זכות ערעור** על החלטת הכנסת. ואולם, חשוב להבחין כי בהסדר דן, מדובר בהחלטה של **הרשות המחוקקת עצמה** ולא של גוף דוגמת ועדת הבחירות המרכזית. מעבר לכך, כאמור, נקבעו גם מנגנוני איזון נוספים, ובכלל זה דרישות לרוב מיוחס בכל שלבי ההליך, שכלל אינן קיימות כאשר מדובר בפסילת מועמד על-ידי ועדת הבחירות המרכזית. כזכור, לשם הגשת בקשה להפסקת חברותו של חבר כנסת נדרשת בקשה המוגשת על-ידי **70 חברי כנסת, מתוכם לפחות 10 מחברי האופוזיציה**; ההחלטה צריכה להתקבל **ברוב של 3/4** בוועדת הכנסת; ולשם אישורה הסופי נדרש רוב מיוחס של **90 חברי כנסת** במליאת הכנסת.

100. נוכח כל האמור, המשיבה תטען כי השילוב בין הדרישות המחמירות לרוב מיוחס בכל שלבי ההליך, ובין קביעת מנגנון מובנה של ערעור בזכות לבית המשפט הנכבד, מקיים את האיזון הנדרש בין הרשות המחוקקת ובין הרשות השופטת בסוגיה רגישה זו. בהתאם לכך, יש לדחות את טענות העותרים כאילו יש בתיקון משום "ביטול הפרדת הרשויות" בישראל, או כי יש בו משום פגיעה ב"עקרונות היסוד" של המשטר בישראל, היכולה להצדיק התערבות **חסרת תקדים** בחקיקת יסוד של הכנסת.

טענת העותרים בדבר הפגיעה בזכות הייצוג של המיעוט הערבי במדינת ישראל

101. באשר לטענה כי "בהינתן העובדה שייצוג האוכלוסייה הערבית בישראל נעשה מתוך האופוזיציה, וזאת נוכח השתייכותם למיעוט חברתי ופוליטי, שהיסטורית מצויים באופוזיציה, יצא כי חלקם הארי של הנטלים שחוק ההדחה מטיל, ייפול על שכמם של מייצגי אוכלוסייה זו באופן שיגרום לפגיעה בייצוגה ובמייצגיה" (סי' 79 לעתירה)

102. עמדת המשיבה היא כי מדובר בטענה ספקולטיבית, חסרת ביסוס ובלתי בשלה. כפי שפורט לעיל בהרחבה הליך הפסקת כהונתו של חברת כנסת מכהן הוא רב שלבי, מתמשך ומתכתב עם ההגבלות הקיימות כיום על חברי הכנסת, בהתאם לעמדת המשיבה בחינת הפגיעה בזכות הייצוג של המיעוט הערבי חייבת להיות בכפוף למקרה קונקרטי (להמחשה, למרות שהדבר הובא בפני בית המשפט הנכבד במספר הזדמנויות, מעולם לא נפסל מועמד הנמנה עם הציבור הערבי בישראל מלהתמודד בבחירות על פי סעיף 7א לחוק היסוד).

סיכום

103. עד עתה בית המשפט הנכבד מעולם לא הכיר בתחולתה של דוקטרינת "התיקון החוקתי הלא חוקתי" בישראל או באפשרות לעשות שימוש ב"עקרונות היסוד של השיטה" כבסיס להפעלת ביקורת חוקתית על חקיקת הכנסת, ובוודאי על **חקיקת יסוד** של הכנסת ב"כובעה" כרשות מכוננת. גם במקרים שבהם בית המשפט ציין שיתכן וקיימת אפשרות כי יעשה שימוש בסמכות זו, הוא חזר והדגיש כי הדבר ייעשה אך במקרה חריג וקיצוני, אשר "מוטב אם לא יתרחש לעולם" (עניין **התקציב הדו-שנתי**, פס' 34 לפסק דינה של כב' הנשיאה ביניש) שבו חוק מבקש לפגוע ב"יסודות הבסיסיים" של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית, ו"מזעזע את אמות הספים של המבנה הדמוקרטי כולו ומאיים למוטט אותו" (עניין **הפרטת בתי הסוהר**, בעמ' 655).


104. נוכח כל האמור לעיל, תטען המשיבה כי ההסדר הנדון, על המגבלות והאיזונים השונים שנקבעו במסגרתו, אינו יכול להצדיק התערבות שיפוטית בכלל, ובוודאי כאשר מדובר בהתערבות חסרת תקדים בחקיקת יסוד של הכנסת, שנחקקה ב"כובעה" כרשות מכוננת.

105. אשר על כן, נוכח כל האמור לעיל, עמדת המשיבה היא כי דין העתירה להידחות על הסף ולגופה, תוך חיוב העותרים בהוצאות המשיבה.

היום : ט"ו אייר, תשע"ז
11 מאי, 2017



צביאל גנן, עו"ד
ב"כ הכנסת



קרן דהרי – בן-נון, עו"ד
ב"כ הכנסת

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

- תיקון סעיף 7א 1. בחוק-יסוד: הכנסת (להלן – חוק היסוד), בסעיף 7א(א)¹ –
- (1) ברישה, אחרי "של האדם" יבוא "ובכלל זה, בהתבטאויותיהם";
- (2) בפסקה (3), המילים "של מדינת אויב או של ארגון טרור", – יימחקו.
- תיקון סעיף 42ב 2. בסעיף 42ב לחוק היסוד, בסופו יבוא:
- "(ד) (1) הכנסת רשאית, ברוב של 90 חברי הכנסת, להחליט להשעות חבר הכנסת 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 10 ימים מיום החלטת הכנסת, אולם בתקופה שמהחלטת הכנסת ועד ההשעיה, הוא לא יהיה רשאי להשתתף בישיבות הכנסת או בישיבות ועדה של הכנסת אלא לצורך הצבעה בלבד.
- (4) פרטים לעניין הגשת הבקשה, הדיון בה וההשגה על ההחלטה ייקבעו בחוק או בתקנון הכנסת."
- תחולה 3. בקשה כאמור בסעיף 42ב(ד)(2) לחוק היסוד כנוסחו בסעיף 2 לחוק יסוד זה לא תוגש אלא בעקבות מעשה שנעשה לאחר תחילתו של חוק יסוד זה.

¹ 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, **ובכלל זה, בהתבטאויותיהם**, 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.
- (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 בועדת הבחירות המרכזית ובבית המשפט העליון ולענין הצהרה לפי סעיף קטן (ג), ייקבעו בחוק.

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

8א. השעיה של חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת תוגש ליושב ראש הכנסת בכתב, בצירוף נימוקים והחומר שעליו מתבססת הבקשה, 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 ולא תחליט על השעיית חבר הכנסת מכהונתו, אלא אם כן הודיעו לחברי הוועדה על קיום הדיון וההצבעה לפחות 10 ימים מראש; הכנסת לא תדון כאמור אלא אם כן הודיע יושב ראש הכנסת לחבר הכנסת על קיום הדיון וההצבעה, לפחות 10 ימים מראש.

(ה) הדיון בוועדת הכנסת יתקיים בתוך שלושה שבועות מהיום שהגיעה אליה הבקשה, 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 חבר הכנסת רשאי הוא לערער לבית המשפט העליון, ועל הערעור יחולו הוראות סעיף 64(ב1) לחוק הבחירות לכנסת,³ התשכ"ט-1969, בשינויים המחויבים.

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

² ס"ח התשנ"ד, עמ' 140; ____.

³ הוראה בעניין הרכב מורחב בדיון על פסילה לפי 7א.

השעיית חברי כנסת בשל מעשים בניגוד לסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת – הערות לקראת הדיון הקבוע מחו

על שולחן הוועדה הונח נוסח מאת יושב ראש הוועדה, על מנת שזו תדון ותיזום מטעמה תיקון לחוק-יסוד: הכנסת שיסמך את הכנסת, ברוב גדול, להשעות, לתקופה שתקבע, חבר הכנסת שעשה מעשה בניגוד לסעיף 7א(א) לחוק היסוד. לפי ההצעה, תוכל הכנסת להחליט ברוב של 90 מחבריה, להשעות את חבר הכנסת לתקופה שנקבע. השעיה כזאת תהייה רק לאחר הליך בוועדת הכנסת והמלצה ברוב של שלושה רבעים של חבריה, וייפתח רק אחרי פניה של 61 חברי הכנסת. בתקופת ההשעיה, יחול סעיף 43 לחוק-יסוד: הכנסת, שקובע שהבא בתור באותה רשימה ייכנס לכנסת במקום חבר הכנסת המושעה. בצד זאת, מוצע לתקן את סעיף 7א עצמו. סעיף 7א קובע:

- "(א) רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת ולא יהיה אדם מועמד בבחירות לכנסת, אם יש במטרותיה או במעשיה של הרשימה או במעשיו של האדם, 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) לענין 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.
- (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."

יושב ראש הוועדה מציע לתקנו ולקבוע שהתבטאות היא בכלל מעשה, ולהרחיב את העילה הקיימת של תמיכה במאבק מזוין נגד מדינת ישראל, בכך שיימחקו המילים "של מדינת אויב או של ארגון טרור" מפסקה (3).

הסוגיה שהונחה לפתחה של הוועדה היא רגישה ביותר ומוצע לדון בה בזהירות רבה. היא עוסקת לא רק במתח שבין הזכות הבסיסית ביותר בדמוקרטיה לבין גבולות המגננה של הדמוקרטיה, אלא גם במתח שבין הפן הרעיוני-אנליטי (של שלילת הכהונה ממי שפועל נגד הערכים הבסיסיים של המדינה) לבין הפן המעשי (הליך ראוי וזהיר שלא יפגע במי שלא "חצה את הגבול"): יש לחתור לכך שאופן היישום של ההליך ייתן ביטוי מלא לחשיבות הערכים המתנגשים והזכויות החוקתיות המוטלים על הכף.

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

הכנסת קבעה בעבר בחוק-יסוד: הכנסת מגבלות על מועמדים ועל חברי כנסת מכהנים, במטרה לשמור על המחנה "טהור" ועל אמון הציבור בנבחריו (סעיף 7 ו-42 שאוסרים על הצגת מועמדות לכנסת תוך כדי כהונה במשרה בכירה במדינה או על כהונה כפולה בכנסת ובמשרה כזו, סעיפים 42א ו-42ב שקובעים הדחה והשעיה מהכנסת בשל הרשעה בעבירה פלילית שיש עמה קלון או בשל ריצוי עונש מאסר). הגבלות מסוג זה, ובעיקר ההגבלות בעילה של הרשעה

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

בפלילים, אינן נדירות בעולם. בנוסף קיימים כללי האתיקה שנועדו לשמור על כבוד הכנסת ועל אמון הציבור בה, שמאפשרים הטלת סנקציות על חברי הכנסת, שיש בהן הגבלות על פעילותם הפרלמנטרית אך אינם מגיעים לדרגה של הדחה.

בצד מגבלות אלו קבעה הכנסת, בסעיף 7א לחוק היסוד, 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. "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".² בשל פרדוקס זה מתחייבת הגבלה של מי שעושה שימוש בכלים הדמוקרטיים לקידום מטרות אנטי דמוקרטיות.

מגבלה מתחייבת זו פוגעת לא רק בזכות לבחור ולהיבחר, אלא גם בחופש הביטוי, בשוויון, וכשמדובר ברשימת מועמדים, גם בחופש ההתאגדות.³ בשל כל אלה מתחייבת זהירות מפליגה בהפעלתה.

ולכן יודגש כבר כאן שאופן הפעלת הסעיף חשוב לא פחות מעצם קביעתו, שכן בנוסח עילותיו, שצוטטו לעיל, יש מידה של כלליות שיכולה לחרוג מהמינימום המתחייב כדי להגן על המדינה. לכן קבע בית המשפט כי הפעלתו של הסעיף תיעשה בצמצום, במקרים קיצוניים, ובאופן דווקני על מנת להגן על האינטרסים החיוניים ביותר. לפיכך נקבע⁴, כי 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 (לרבות פוליטית) חוזרות ונשנות לשם מימושו, ושעל הראיות להיות משכנעות, ברורות וחד משמעיות. בנוסף, פירש בית המשפט בצמצום ובצורה גרעינית כל אחת משלוש עילות הפסילה (שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות, תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל), כך שמניעת ההשתתפות בבחירות בכנסת אכן תהיה "כמעט החץ האחרון באשפתה של הדמוקרטיה המתגוננת".⁵

הבחנים לפסילת רשימה ולפסילת מועמד הם זהים. אמנם שיטתנו היא שיטה רשימתית, וברי שפסילת רשימה היא פגיעה קשה יותר בזכות הציבור להיות מיוצג, אך גם במקרה של פסילת מועמד בודד הפגיעה קיימת ויכולה להיות משמעותית (כך למשל לגבי מפלגות קטנות שמנהיגיהן הם אלה המוכרים לציבור, או מפלגות שמנהלות בחירות פנימיות שבהן הציבור שותף גם לדירוג הפנימי של המועמדים ברשימה, או במקרה שהמועמד שנפסל בולט מאוד בציבור ובמפלגה) וכן נפגעת הזכות להיבחר גם בפסילה של מועמד בודד.

כעת מתבקשת הוועדה לאשר השעיה של חבר כנסת מכהן, באותן עילות, על ידי הכנסת, השעיה שיכולה להיות למשך יתרת הכהונה כך שעלולה להגיע לכדי הדחה.

מבחינה אנליטית וגם חוקית, מעת שנבחר אדם לכנסת, מצופה ממנו, והוא גם מחויב, שלא לפעול בניגוד לסעיף 7א ולאדנים הבסיסיים, התשתיתיים של המדינה. סעיף 7א עצמו מחייב כל מועמד להצהיר הצהרה ואכן סעיף 57(ט) לחוק הבחירות לכנסת קובע כי בכתב ההסכמה של כל מועמד שמוגש לוועדת הבחירות המרכזית עם הגשת הרשימה "יצהיר המועמד הצהרה זו: אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולהימנע מלפעול בניגוד לעקרונות סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת". הפרה של הצהרה זו היא הפרה של התחייבותו של המועמד שנבחר לכנסת. בנוסף, מבהיר חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, בסעיף 1(א)1 שמעשים והתבטאויות, שאינם אקראיים, הדומים לאלה האסורים בסעיף 7א לא ייחשבו כהבעת דעה או מעשה במסגרת תפקידו של חבר הכנסת ולא תחול עליהם החסינות המהותית".⁶ ברור שמה שלא לגיטימי בעת בחינה נקודתית לפני הבחירות, לא לגיטימי גם אחריה.

² א"ב 1095115 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים נ' חברת הכנסת חנין זועבי, פסקה 7 לפסק דינה של הנשיאה נאור.

³ שם, בפסקה 5 לפסק דינה של הנשיאה נאור.

⁴ א"ב 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש עשרה נ' חבר הכנסת אחמד טיבי ואח'.

⁵ השופט עמית, בפרשת זועבי, לעיל ה"ש 3.

⁶ "1א) למען הסר ספק, מעשה לרבות התבטאות, שאינם אקראיים, של חבר הכנסת שיש בהם אחד מאלה, אין רואים אותם, לענין סעיף

ואולם, לפי הדין היום, את השאלה האם חבר הכנסת "הוציא את עצמו מהכלל" וכפר בעיקריו של סעיף 7א, בוחנים עובר לבחירות, וכך ניתנת ההזדמנות לוועדת הבחירות ולבית המשפט העליון לראות שאכן מדובר בפעילות רצינית, משמעותית, שמתמשכת על פני פרק זמן, ושאינה אקראית. יצוין גם כי בעת שנבחן עניין זה מצויה הכנסת בפגרת בחירות ואין פגיעה של ממש בתפקודו של חבר הכנסת שעניינו מתברר. בין בחירות לבחירות, הכלים להתמודד עם התנהגות לא נאותה של חבר הכנסת נעשים באמצעות דיני האתיקה ודיני החסינות. דיני האתיקה מאפשרים ענישה אך לא פגיעה אולטימטיבית של השעיה או הדחה. הללו אפשריות במהלך הכהונה באמצעות העמדה לדין (וחלק מהעילות של סעיף 7א יכולות לחפוף עבירות פליליות) ובעניין זה קובע חוק היסוד עצמו כללים ברורים של השעיה או הדחה בעקבות הרשעה שאינם דורשים הפעלת שיקול דעת של הכנסת או "משפט חברים" פנימי.⁷ מלבד הללו, מתאפשר לחבר הכנסת לתפקד ולמלא את שליחותו הציבורית לפי מיטב הבנתו.

בנוסף, נוסף שנקודה קריטית היא מי הגוף שמפעיל את הסעיף, קובע שהתקיימו המבחנים הכלולים בו ומפרש אותו. הפעלת סעיף של השעיה או הדחה בידי גוף מפלגתי, ולא בידי גוף מקצועי, יכולה להביא לפסילה של אנשים שלא "חצו את הגבול" ושאינן מקום לסלקם משותפות ב"משחק" הפוליטי הלגיטימי. מקבילות בעולם לסעיף 7א על מכלול עילותיו, ודאי כשמדובר במועמדים בודדים, אינן נפוצות, כפי שעולה גם מהסקירה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2006.⁸ הסקירה מציינת את גרמניה כדוגמה למדינה שחוקתה מאפשרת לפסול מפלגה, הן לפני בחירות והן לאחריהן (לא מועמד בודד), אם היא שואפת, כפי שעולה ממטרותיה או מהתנהגות חבריה, לערער או לבטל את סדרי היסוד הדמוקרטיים והחופשיים, או לסכן את קיומה של הרפובליקה הפדרלית של גרמניה. יודגש שהסמכות להפעיל את הסעיף נתונה לבית המשפט החוקתי הפדרלי, ולא לגורם פוליטי. מלבד סקירה זו, קראנו סקירה של הנציבות האירופית לדמוקרטיה באמצעות המשפט מ-1999, שעולה ממנה כי בכל המדינות שמאפשרות פסילת מפלגות, הסמכות לעשות כן ניתנת לגוף שיפוטי.⁹

לגבי השיטה הישראלית, בית המשפט לדורותיו העיר לגבי הליך הפסילה לפי סעיף 7א שיש פגם של ממש בכך שהליך מעין שיפוטי שכזה, שמצריך בחינה דקדקנית וזהירה מאוד, נעשה בוועדת הבחירות המרכזית שהיא גוף שאינו ניטרלי במהותו,¹⁰ וששיקולו עלולים להיות מפלגתיים. חברים בגוף כזה עלולים גם להיות מושפעים משיקולים קצרי טווח ואף תקשורתיים. האיזון שמצאה השיטה הישראלית מתבטא בעירוב בית המשפט בהליך, אם באישור החלטת ועדת הבחירות (כשמדובר במועמד בודד), ואם בביקורת כשמוגש ערעור על החלטתה (כשמדובר ברשימת מועמדים).

זה, כהבעת דעה או כמעשה הנעשים במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו כחבר הכנסת:

- (1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי;
- (2) שלילת אופיה הדמוקרטי של המדינה;
- (3) הסתה לגזענות בשל צבע או השתייכות לגזע או למוצא לאומי-אתני;
- (4) תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או במעשי טרור נגד מדינת ישראל או נגד יהודים או ערבים בשל היותם יהודים או ערבים, בארץ או בחוץ לארץ.

⁷ חבר הכנסת שהורשע

442. (א) חבר הכנסת שהורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית, וקבע בית המשפט, ביוזמתו או לבקשת היועץ המשפטי לממשלה, שיש עם העבירה קלון, תיפסק חברותו בכנסת ביום שפסק הדין נעשה סופי, ואין נפקא מינה אם העבירה נעברה בזמן שהיה חבר אותה הכנסת, חבר כנסת קודמת או לפני שהיה לחבר הכנסת.

(ב) סעיף קטן (א) יחול גם על חבר הכנסת שפסק הדין בעניינו נעשה סופי לאחר שהחל לכהן כחבר הכנסת; בקשת היועץ המשפטי לפי סעיף קטן (א) יכול שתוגש כל עוד פסק הדין לא נעשה סופי; הבקשה תוגש לבית המשפט שנתן את גזר הדין, ואם הוגש ערעור, לבית המשפט שלערעור.

השעיה

442. (א) חבר הכנסת שהורשע בעבירה פלילית וקבע בית המשפט, ביוזמתו או לבקשת היועץ המשפטי לממשלה, שיש עם העבירה קלון, יושעה מכהונתו בכנסת מיום קביעת בית המשפט ועד למועד שבו פסק הדין נעשה סופי.

(ב) חבר הכנסת שהורשע בעבירה פלילית ונידון למאסר, יושעה מכהונתו בכנסת למשך הזמן שהוא נושא את עונש המאסר. (ב1) הוראות סעיף זה יחולו גם על חבר הכנסת שהורשע בעבירה כאמור בסעיפים קטנים (א) או (ב) לפני היותו חבר הכנסת.

⁸ "מקבילות בעולם לסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת והשלכותיהן האפשריות על הפסקת כהונתם של חברי פרלמנט: סקירה משווה", ליאור בן דוד (https://knesset.gov.il/committees/heb/material/data/H09-02-2016_15-04-05_7.pdf).

⁹ "Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures", Venice Commission

(2001) CDL-INF, (European Commission for Democracy Through Law), בעמוד 20.

([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)001-e))

¹⁰ הנשיא ברק בפרשת טיבי (בעמ' 63) הביא בעניין זה את דבריהם של השופט זוסמן, השופט אלון, השופט שמגר, ופסקי דין שונים.

לאור כל האמור לעיל, אנו סבורות כי יש לתת את הדעת לכמה סוגיות שעולות מהנוסח המוצע:

האחת – ניהול ההליך בכנסת – יש קושי אינהרנטי לנהל בכנסת הליך מעין שיפוטי, לבחון ראיות בדקדקנות ולערוך איזונים עדינים. באופן טבעי, בדיון בכנסת יש משקל לשיקולים מפלגתיים. נימוק זה נכון הן לניהול ההליך והן לפתיחת ההליך;

השנייה – בדיקה של מעשה בודד – האפשרות לבחינה נקודתית מעלה חשש שחבר הכנסת יועמד לבירור על מעשה בודד שיכול שלא יהיה בעל משקל סגולי גבוה מספיק שאין בו את אותו הרצף שנדרש היום בפסיקה ושאפשרי כשהפעילות נבחנת לאורך זמן. בנוסף, הבחינה מתאפשרת על אתר, בלא צינון וריחוק שמועילים בעת שנבדקת בקשת פסילה לפי סעיף 7א;

השלישית – האפשרות לפתוח בהליך בירור ברוב קואליציוני (61 חברי הכנסת) – אף אם ההליך לא יוביל בסופו של דבר להשעיה, הוא יכול להביא לפגיעה של ממש ביכולת התפקוד של חבר הכנסת, ויכול להיעשות באופן חוזר ונשנה. עצם התקיימותו של הליך מהסוג שבו מדובר, מביא לטרדה, השקעת אמצעים, השבתה מפעילות פרלמנטרית, ולכן ראוי שגם פתיחת ההליך תתקיים רק במקרים שבהם יש הסכמה רחבה שהם ראויים לבירור כזה;

הרביעית – ההפניה לסעיף 7א(א) על כל עילותיו – אף שיש בה היגיון אנליטי, ההפניה לכל העילות המנויות בסעיף 7א, בהינתן כל האמור לעיל, אינה רצויה. העילה הראשונה היא עמומה במיוחד ("שליטת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית") והכנסת תתקשה להפעילה. לכן אם יוחלט לקדם את התיקון מוצע להסתפק בשתי העילות האחרות, הקונקרטיות יותר;

החמישית – תקופת ההשעיה – על אף שהשעיה קצרת מועד מידתית בהרבה מהדחה מהכנסת, קיימת סתירה פנימית בין קביעה שאדם אכן פעל בניגוד לאמנה החברתית הבסיסית של המדינה, לבין השעייתו לזמן קצר בלבד. בנוסף, יש חשש שמתן אפשרות להשעיה קצרת מועד, שלכאורה אינה "קטלנית" מבחינת חבר הכנסת, תוביל לשימוש יתר בכלי זה;

השישית – יש לשקול השפעת השעיות קצרות על המועמדים הבאים ברשימה, שייכנסו לכנסת לתקופות קצרות, או שייכנסו וייצאו מהכנסת חליפות, מה שעלול להשפיע לרעה על הכנסת.

הכנסת יכולה לשנות את המשפט החוקתי של המדינה ולקבוע עילת הדחה כתמונת ראי לסעיף 7א, אך עליה להיות ערה לכך שעיצוב ההסדר יכול שיפגע ביכולת התפקוד הלגיטימית של חבר הכנסת (שבדרך כלל יימצא בקצה פוליטי כלשהו), ולהביא לצינון יתר של פעילותו למען הציבור שאותו הוא מייצג.

לפני סיום, נעיר שהסמכות המוצעת להשעות ברוב גדול חבר כנסת מכהן, הושוותה להדחה על ידי הכנסת ברוב גדול של נשיא המדינה או של יושב ראש הכנסת אך אין דמיון בין המוצע לבין הראיה: ראשית, נשיא המדינה ויושב ראש הכנסת נבחרים בידי הכנסת, אותו הגוף שמוסמך גם להעביר מתפקידם – וכאן מוצע להדיח חבר כנסת שנבחר על ידי העם. שנית, נשיא המדינה ויו"ר הכנסת הן דמויות שבהסכמה חברתית רחבה, שיוזמה כזו לגביהם תהיה נדירה ביותר – ואילו עילות ההדחה המוצעות כאן יופעלו בדרך כלל כלפי חברי כנסת בקצוות הפוליטיים שאינם נמצאים בקונצנזוס.

לסיכום, אם תחליט הוועדה ליזום תיקון לחוק היסוד, מוצע שתשקול את התיקונים הבאים:

- (1) קביעה שהבקשה לפתוח בהליך תוגש על ידי מספר גדול יותר של חברי הכנסת מרוב קואליציוני רגיל, ולכך ניתן להוסיף קביעה שחלק מאותם מבקשים צריכים להימנות על סיעות האופוזיציה על מנת שהליך כזה לא ייפתח בהעדר הסכמה רחבה של הבית;
- (2) קביעה בעניין תפקידו של בית המשפט העליון בהחלטה – לפי הנוסח המוצע על ידי יושב ראש הוועדה, הביקורת תהיה ביקורת של ערעור (המודל הקבוע בחוק הבחירות לגבי פסילת רשימת מועמדים). ביקורת חזקה יותר קבועה היום בסעיף 7א בעניין פסילת מועמד יחיד, שם נקבע שבית המשפט יהיה חלק מההחלטה, וזו לא תשתכלל ללא אישורו;
- (3) קביעת שתי עילות השעיה בלבד: הסתה לגזענות¹¹ ותמיכה במאבק מזוין נגד מדינת ישראל¹²;
- (4) קביעה של המבחנים הנהוגים היום, ושאינם חלק מהטקסט החוקתי, כגון "משמעותיות" הפעולה, חוסר האקראיות שלה, הדומיננטיות שלה בתוך משנתו של חבר הכנסת.

בנוסף, הנוסח המוצע כולל שני תיקונים לסעיף 7א עצמו:

האחד – קביעה שמעשים הם גם התבטאויות. בעניין זה אין בתיקון אלא עיגון של הפסיקה הרווחת. כפי שציין המשנה לנשיאה, השופט רובינשטיין, בפרשת זועבי, "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." זו הייתה גישתם למעשה של כמעט כל השופטים.¹³

השני - מחיקת המילים "של מדינת אויב או של ארגון טרור" מהעילה שעניינה מאבק מזוין נגד המדינה. יש היגיון בקביעה שדרך של מאבק אלים נגד המדינה, בכל צורה, אינה יכולה להיות דרכו של חבר בבית הנבחרים, וגם ניתוח עילה זו על ידי בית המשפט העליון לא הדגיש את המילים שנמחקות כפרט בעל משמעות.

¹¹ הנשיאה נאור בפרשת זועבי: " 32. לעניין העילה של הסתה לגזענות: בעניין טיבי נקבע כי ניתן להסתייע בהגדרה שנקבעה בחוק העונשין, התשל"ז-1977, לצורך פרשנות המונח "גזענות" הנזכרת בסעיף 7א לחוק, וזאת על אף שאין לזהות בין שתי הוראות חוק אלו, לאור מעמדן הנורמטיבי ותכליתן השונה (שם, בעמוד 25; השוו: פרשת ניימן השנייה, בעמוד 191). נקבע כי לצרכי סעיף 7א יש להתחשב ביסודות המינימאליים של הסתה לגזענות, אשר באו לידי ביטוי בדבריו של הנשיא שמגר בפרשת ניימן השנייה, לפיהם הסתה לגזענות היא "ליבוי היצרים השיטתי על יסוד לאומי-אתני המביא איבה ומדנים ומעמיק תהום, קריאה לשלילה אלימה של זכויות, לביזוי שיטתי ומכוון של חלקי אוכלוסייה מוגדרים, המאובחנים לפי יסוד לאומי-אתני" (שם, בעמוד 197).

¹² שם: " 69. בעניין טיבי ציין הנשיא ברק בקשר לעילה זו כי: "הדמוקרטיה רשאית למנוע את השתתפותן של רשימות מועמדים אשר נוקטות אלימות או תומכות באלימות כמכשיר לשינוי פני המשטר" (שם, בעמוד 26). לעניין זה הובהר, כי מובן שניתן למנוע את התמודדותם בבחירות של מועמד או רשימה שלוקחים בעצמם חלק במאבק מזוין נגד המדינה, או של רשימה או מועמד התומכים במאבק זה באמצעות תמיכה חומרית, פוליטית או אחרת. כאמור, על מאפיין זה להיות דומיננטי בשאיפותיה של הרשימה או המועמד, והוא נדרש לפעול להגשמתו באופן משמעותי ונשנה."

¹³ לתהייה בעניין זה, ר' פסק דינו של השופט מלצר בפרשת זועבי.



**הכנסת העשרים
מושב שני**

**פרוטוקול מס' 129
מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
יום שלישי, י"ד באדר א' התשע"ו (23 בפברואר 2016), שעה 13:00**

סדר היום:

יוזמות ועדת החוקה, חוק ומשפט לתיקון חוק יסוד: הכנסת, בעניין השעיית חברי כנסת

נכחו:

חברי הוועדה:

ניסן סלומינסקי – היו"ר
מיכאל אורן
זאב בנימין בגין
ענת ברקו
יעל גרמן
ציפי לבני
אורי מקלב
רויטל סויד
אוסאמה סעדי
מיכל רוזין
אלעזר שטרן

חברי הכנסת:

אמיר אוחנה
קארין אלהרר
נאוה בוקר
זהבה גלאון
מסעוד גנאים
אורן אסף חזן
דב חנין
יואל חסון
חיים ילין
מאיר כהן
עליזה לביא
עאידה תומא סלימאן

מוזמנים:

יושב-ראש הכנסת יולי יואל אדלשטיין
היועץ המשפטי לכנסת איל ינון
עמי ברקוביץ
מור שלמה מכטה
עמיר פוקס
דורון סלע
אורלי ארז לחובסקי
איה בן עמוס
– מנהל מחלקה, מח' ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
– מתמחה, משרד המשפטים
– חוקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה
– אחראית קשרי ממשל, המכון הישראלי לדמוקרטיה
– מנהלת המחלקה המשפטית, המרכז הרפורמי לדת ומדינה
– עמותת יוזמות קרן אברהם

–	יועמ"ש התנועה למשילות ודמוקרטיה	–	דן שמחה רוטמן
–	אגודה לזכויות האזרח	–	דבי גילד-חיו
–	רכז המשמר החברתי	–	חובב ינאי
–	המשמר החברתי	–	ורדה גולדבלט
–	המשמר החברתי	–	קטי בר
–	המשמר החברתי	–	אריה לוי
–	עוזר למזכיר הכנסת	–	דן מרזוק
			זאב ונדריגר
			אלי כהן
			אייל טמיר
			יעקב תמרי
			גדעון צנטנר
			אפיק עובד
			ארי קלמן
			רסול סעדה
			זאב לב
			תומר צלנר

לרשימת השדלנים שנכחו בדיון – ראו [בקישור](#) זה.

ייעוץ משפטי:

סיגל קוגוט
אפרת חקק

מנהל הוועדה:

אסף פרידמן

רישום פרלמנטרי:

חנה כהן

איל ינון:

כבוד יושב-ראש הוועדה, חברי הוועדה הנכבדים, אנחנו נמצאים בדיון שהוא לא דיון רגיל. מדובר בתיקון חוקתי משטרי בעל משמעות ורגישות רבה, משום שהוא עוסק בהסדר המבקש להעניק סמכות לרוב מיוחס של חברי כנסת להדיח חבר כנסת אחר שנבחר כדין על-ידי אזרחי ישראל. כל תיקון כזה מחייב כמובן זהירות רבה ודיון מעמיק תוך התחשבות בכל השיקולים הרלוונטיים.

מילה לגבי הפרוצדורה של הדיון לאור הטענות שעלו עכשיו וגם בימים האחרונים בעניין זה. אני סבור שאם מקדמים תיקון כזה, נכון יותר לקדמו כהצעת חוק מטעם ועדת החוקה ולא כיוזמה של הממשלה, גם אם מקורה בממשלה ואפילו אם ראש הממשלה הוא שיזם אותה, שכן ראוי שגיבושו הראשוני של עניין כזה ייעשה בכנסת תוך מתן אפשרות לכל הכוחות הפוליטיים להיות שותפים לו, ולא בדיון סגור בתוך הממשלה. בדיוק מסיבה זו נקבע בתקנון הכנסת כי ועדת החוקה רשאית ליזום מטעמה תיקונים לחוקי יסוד, להבדיל מחוקים אחרים שהיא אינה יכולה ליזום מטעמה.

אוסאמה סעדי (הרשימה המשותפת):

אבל אלה הדברים החריגים - - -

היו"ר ניסן סלומינסקי:

אוסמה. אוסמה, זו כבר פעם שנייה.

איל ינון:

אל תפריע לי.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

באמת, אני לא רוצה לקרוא לך לסדר.

אוסאמה סעדי (הרשימה המשותפת):

אי אפשר לשאול שאלות?

איל ינון:

לא, לא עכשיו. אחרי שאני אסיים.

בהקשר זה אציין כי בתחילה עלתה האפשרות להעביר את היוזמה לוועדת הכנסת, שגם היא מוסמכת ליזום חוקים מטעמה, אך אני סברתי שלוועדת הכנסת אין סמכות ליזום כוועדה חקיקת יסוד בעניינים שלא קשורים בסדרי הבית של הכנסת וכי העניין שלפנינו מצוי בלב סמכויותיה של ועדת החוקה.

בשורה התחתונה, אני חושב שמבחינה פרוצדורלית אנחנו נמצאים בהליך הנכון ליוזמה מסוג כזה.

ציפי לבני (המחנה הציוני):

חוץ מזה שזה לא מטעמה, זו יוזמה של הממשלה.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

ציפי, בבקשה.

איל ינון:

זה תלוי בהחלטת רוב חברי ועדת החוקה.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

אני מציע לא להתייחס למי שלא קיבל זכות דיבור.

איל ינון:

עניין נוסף שראוי להתייחס אליו: ההשוואה להדחת נשיא ויושב-ראש כנסת בעילה של התנהגות בלתי הולמת. במקור דובר על כך שניתן יהיה להדיח חבר כנסת בשל התנהגות שאינה הולמת. הצעה זו ביקשה להעתיק דגם, שקיים בישראל, של הדחת נשיא המדינה ויושב ראש כנסת, אך לדעתי דגם זה אינו מתאים להדחת חברי כנסת, משני טעמים: ראשית, העילה עמומה מדי ואינה מתאימה לבחינת פעולותיהם של חברי כנסת שמטבעם מעוררים מחלוקת ואינם דמויות קונצנזואליות כמו נשיא המדינה ויושב-ראש הכנסת; ושנית, בניגוד לנשיא ויושב-ראש הכנסת אשר נבחרים על-ידי הכנסת, חברי הכנסת נבחרים על-ידי הציבור בכללותו. ולכן טוב שההצעה הזאת הורדה מהפרק.

נשאלתי אם קיימות בעולם דוגמאות להדחת חברי פרלמנט בידי עמיתיהם. התשובה בעיקרון – חיובית. יש בעולם דגמים כאלה, אם כי כשאני מדבר על דגמים אני מדבר על העיקרון של הדחת חברי פרלמנט בידי עמיתיו ולא על העילות שהן משתנות ממדינה למדינה בהתאם לערכיה ותרבותה הפוליטית של המדינה. במקרים המוכרים לנו, לא מדובר בעילות אידיאולוגיות מהסוג שמדובר כאן, אלא בעילות שנושקות לתחום הפלילי, שכידוע אצלנו - -

דב חנין (הרשימה המשותפת):

זה ההבדל הגדול.

איל ינון:

- - שכידוע אצלנו מוסדרות באמצעות מנגנון ההשעיה האוטומטי לאחר פסק דין מרשיע עם קלון.

חיים ילין (יש עתיד):

יש להם אגף חדש - - -

יעל גרמן (יש עתיד):

ולכן לא צריך את החוק הזה.

איל ינון:

ומכאן לסוגיה של חוקתיות ההצעה – שואלים אם ההצעה מאפשרת השעיה עד כדי הדחה של חבר כנסת בהתבסס על העילות של סעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת, היא חוקתית. ראשית, במישור הפורמלי, אנו עוסקים בתיקון לחוק יסוד והכנסת פועלת בעניין זה בכובעה כרשות מכוננת. ולכן, כאשר מתקנים את "החוקה", במירכאות, קשה לדבר במושגים רגילים של "חוקתי" או "לא חוקתי", שכן אין פה בחינה של חוק רגיל לעומת חוק יסוד. אתם עוסקים עכשיו בתיקון של חוק יסוד ולכן המבחן החוקתי הרגיל שעוסק בשאלה אם החוק הרגיל סותר או נוגד חוק יסוד, לא קיים במקרה הזה.

רויטל סויד (המחנה הציוני):

וזכויות יסוד?

איל ינון:

עם זאת, יש סוגיה שעדיין לא הוכרעה בפסיקה, והיא שאלת התיקון החוקתי הלא חוקתי. כלומר, האם בית המשפט העליון רשאי לפסול גם חוק יסוד בשל פגיעה בעקרונות יסוד משטריים. תכף אתייחס לנקודה זו.

לגופם של דברים, ברור שיש בעייתיות בכך שחברי כנסת, גם ברוב מיוחד, ידיחו או ישעו חברי כנסת אחרים על רקע אידיאולוגי. מצד שני, לא ניתן להתעלם מכך שהכנסת, בכובעה כרשות מכוננת, קבעה כי יש מגבלות אידיאולוגיות על הזכות לכהן בכנסת. חוק הבחירות לכנסת אף מחייב כל מועמד לכנסת

להצהיר בזו הלשון, ואני מצטט: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולהימנע מלפעול בניגוד לעקרונות סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת".

בנסיבות כאלה אני סבור שקשה לומר שלאכופ את ההתחייבות ואת העמידה בתנאי סעיף 7א תוך כדי הכהונה, מהווה פגם חוקתי.

כמובן שדברים אלה נכונים כל עוד שומרים מכל משמר על פרוצדורה ראויה, קרי רוב משמעותי הן לפתיחת ההליך והן לקביעת ההשעיה עצמה, כפי שמוצע כעת, רוב של 90 חברי כנסת; הצגת בסיס ראיתי מוצק שלא מסתמך על אמירה חד-פעמית של חבר כנסת; היצמדות לעילות שכבר נקבעו בסעיף 7א וקביעת מנגנון המאפשר בקרה של בית-המשפט העליון, כפי שמוצע כעת.

כך אפשר לראות את ההסדר המוצע כהסדר משלים להוראת סעיף 7א הקיימת כבר היום ולהתחייבות שעליה חותמים כל חברי הכנסת בשעה שמגישים מועמדות לכנסת.

אני רוצה להתייחס גם להצעות שעלו בימים האחרונים לצמצם את עילות ההשעיה, כך שבמקום שלוש העילות המנויות בסעיף 7א יכלול ההסדר רק אחת או שתיים מעילות אלה. אכן, על פני הדברים, צמצום העילות לכאורה – חיובי, שכן הוא מצמצם את האפשרות להשעות חבר כנסת מכהן, על כל הקשיים הכרוכים בכך. הדברים אמורים במיוחד בעילה הראשונה שעניינה שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שהיא עילה עמומה יחסית, ולכן המלצנו לשקול את השמטתה מהסדר ההשעיה. ואולם, הצעה אחרת שהועלתה ולפיה תושמט גם העילה שעניינה הסתה לגזענות, כך שתיוותר רק העילה שעניינה תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל, היא בעייתית ביותר בעיני ועלולה אף לעורר טענות בדבר סוגיית התיקון החוקתי הלא חוקתי שהזכרתי קודם, שכן היא שוברת את המסגרת החוקתית שנקבעה ושלפיה לא ראוי לכהן בכנסת לא רק מי שחלה עליו העילה השלישית, אלא גם העילות האחרות.

בהקשר זה אדגיש כי כל השנים הכנסת מקפידה, בתחום של פסילת רשימות לכנסת או רשימות לרשימות המקומיות או כשהיא חוקקה הגבלות על הקמת מפלגות, על איזונים עדינים ועל החרגת מקרי הקיצון על כל סוגיהם. אפילו כשמדובר בסמכותה של נשיאות הכנסת לפסול הצעות חוק, הנוסחה מאוזנת: ניתן לפסול להנחה רק הצעות או השוללות את קיומה של מדינת ישראל כמדינתנו של העם היהודי או הצעות גזעניות במהותן.

צמצום מסוג זה גם חותר תחת ההיגיון הבסיסי, שהזכרתי קודם, ולפיו הסעיף מהווה הסדר משלים לסעיף 7א. אכן סברנו, כפי שצינתי, שניתן להשמיט את העילה שעניינה קיומה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שכן היא, כאמור, עמומה מדי, אבל לא ניתן ללמוד מזה שניתן לצמצם את אחת משתי העילות האחרות שהן דומות באופיין – הן גם קונקרטיות יחסית ועלולות לעלות כדי עבירה פלילית, וגם, כאמור, מכסות את הקצוות הקיצוניים ביותר.

אם תחליט הוועדה לכלול כעילת השעיה רק את העילה השלישית הקבועה בסעיף 7א, אני חושש כי תעלה טענה שמדובר בתיקון בעייתי ביותר מבחינה חוקתית היכול אף לעלות כדי אותו תיקון חוקתי לא חוקתי, שבית המשפט העליון הכיר באפשרות קיומו, אך עד היום נמנע מליישמו.

לכן אני מפציר בחברי הכנסת שלא לאמץ את הרעיון של הותרת עילה אחת בלבד, ואם חברי ועדת החוק יסברו שיש מקום למנגנון של השעיה או הדחה של חברי כנסת, הם ידבקו בדגם הקיים של סעיף 7א כולו או של שתי העילות של הסתה לגזענות והתמיכה בטרור. תודה רבה.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

מכבד אותנו יושב-ראש הכנסת ואני רוצה שנשמע את דבריו. אדוני, בבקשה.

יו"ר הכנסת יולי יואל אדלשטיין:

אדוני יושב-ראש הוועדה, אני מודה לך על כך שנענית לבקשתי ואפשרת לי להציג את עמדתי במשך כמה דקות. אני מתנצל בפני חברי הכנסת, יש בוודאי הרבה שאלות ליועץ המשפטי לכנסת ולכן אני מבטיח להיות קצר ולא לגזול מזמנכם בדיון. אבל משתי סיבות, אדוני היושב-ראש, אני מודה לך על האפשרות להופיע כאן: האחת, בעיניי באמת מדובר בדיון חשוב מאוד; השנייה, בשבוע האחרון שמעתי לא מעט דוברים בשמי, מכל מיני כיוונים, גם בסגנון הדיון הכל כך פופולרי אצלנו "תגיד אתה בעד החוק או נגד החוק", וכשאני מנסה להבין איזה חוק, אז אומרים: זה לא חשוב, רק תגיד אם אתה בעד או נגד. לכן הייתי רוצה מאוד שלפחות ישמעו במשך שלוש, ארבע דקות מפי מה אני רואה כחיובי ומה אני רואה

כשלילי. זה לא ניסיון לכפות את עמדתי, כל אחד כאן נבחר ציבור, ואתייחס לזה בסוף דברי, אבל כיושב-ראש כנסת כמה מן ההערות נראות לי מאוד חשובות.

שלוש הערות כלליות: אפתח בכך שהלוואי ולא היינו מקיימים את הדיון הזה. אני לא חושב שיש פה סיבה למסיבה - - -

דב חנין (הרשימה המשותפת):

על זה יש הסכמה מלאה פה.

ציפי לבני (המחנה הציוני):

אפשר לא לקיים אותו.

יו"ר הכנסת יולי יואל אדלשטיין:

חשבתני שזה שמור בדרך כלל לחבר כנסת אחד או שניים, אבל טוב, תאפשרו לי לומר את דברי.

אני לא בטוח אם יש הסכמה מלאה או לא. אני מצטער לשמוע שיש כאלה שממש חוגגים סביב חוק מסוג זה, וזה מאוד לא מוצא חן בעיניי. אני חושב שלא הכל חקיקה בחברה מתוקנת ולפעמים צריכות להיות מעין מוסכמות או הסכמות חברתיות שמייתרות את הצורך בחקיקה מהסוג הזה. לצערי הרב אנחנו לא שם, לא בכנסת ולא מחוצה לה, ואולי אפילו אנחנו בכיוון ההפוך. השאלה הנשאלת – וזה דיון לגיטימי, ואני קשוב גם לקולות שנשמעים, לאו דווקא מאנשים שאני לא מכבד את דעתם. לפעמים מאנשים שאני מאוד מכבד את דעתם – אם על-ידי חקיקה כזאת נעצור את הסחף של ההקצנה או שאם דווקא נתאפק ונמתין, אולי הדברים יסתדרו. אני, כיושב-ראש כנסת, סובר שאם נתאפק ונמתין לא נגיע למקום יותר טוב. אמרתי את זה גם פעם, אפרופו איזושהו דיון בדברי במליאה, אני לא חושב – לצערי, דרך אגב – שאי פעם נחזור למחזות מימי מאיר כהנא, ש-118 חברי כנסת סביב הסכמה מלאה על כך שדברים לא ראויים יוצאים מן האולם. לצערי זה לא יקרה, לא מימין ולא מהשמאל, ולכן אני מוצא את עצמי, כמו שאתם מוצאים את עצמכם, בדיון מסוג זה.

הערה כללית נוספת לגבי המצב שנוצר, שבו בעצם משהו שמוגדר כפגיעה ברצון הציבור עכשיו יצא מתחת ידינו. אומרים שזה שונה מהמקרה של נשיא המדינה, זה שונה מהמקרה של יושב-ראש כנסת, הכנסת בחרה, הכנסת הורידה ברוב מיוחד, בנסיבות מיוחדות, אבל זה אותו גוף. דרך אגב, גם כאן זו שאלה מאוד אמיתית לדיון. אני לא חושב – כמו שתמיד קורה עם דילמה – שיש תשובה אחת שהיא הנכונה. אני לא מוצא לעצמי את התשובה איפה הפגיעה ברצון הציבור יותר חמורה – כשאנחנו לא נותנים לפי סעיף 7א במצב היום לציבור להביע את דעתו, ואולי הוא דווקא ב-10 מנדטים, ב-15 מנדטים, ב-20 מנדטים, רוצה לראות מועמד זה או אחר או רשימה זו או אחרת בכנסת, ואנחנו, באמצעות ועדת הבחירות, שזה אכן גוף שמייצג את הרכב הכנסת. ועדת הבחירות לא ירדה עלינו מן השמיים, היא אפילו לא ועדת האתיקה שבחרים את הח"כים הראויים מהקואליציה והאופוזיציה. זה השתקפות של כוחות בכנסת. ולוועדת הבחירות יש זכות לפסול רשימה, אז אני שואל ותוהה – וכל אחת וכל אחד יתנו תשובה לעצמם – איפה הפגיעה ברצון הציבור יותר חמורה, כשאפילו לא נותנים לו להביע את דעתו או לאחר שהוא הביע את דעתו מוכיחים בתהליך מסוים, שתכף ניכנס אליו, שהרשימה שהציבור בחר או המועמד שהציבור בחר לא יכול להוות יותר שליח נאמן, אולי אפילו לאותו ציבור שבחר בו.

ההתלבטות השלישית, והיא צריכה להיות משותפת לכולנו, למרות שבהרבה מקרים היא התלבטות של יושב-ראש הכנסת: אומרים, ואני שומע את הקולות האלה, יש בהן מן הצדק, פלילי זה פלילי זה פלילי. אל תהפכו את הכנסת לגוף חוקר. אם יש משהו פלילי, יפעל היועץ המשפטי לממשלה, תפעל המשטרה, יפעלו כל גורמי אכיפת החוק. וגם כאן השאלה היא מאוד אמיתית. אני נותן דוגמה, תיאורטית לגמרי, אבל כבר ראינו שכל מה שנראה תיאורטי והזוי גם קורה בין כותלי המוסד הזה. קם חבר כנסת, חכם או מתוחכם כנראה – זו יותר מתאימה – ופעם אחר פעם, ברשות הדיבור הניתנת לאותו חבר כנסת או לאותה חברת כנסת, בנאומים בני דקה, בדיון אפרופו הצעת חוק, כל יום שמתקיימת מליאת הכנסת, הוא אומר: ערבים הם סכנה למדינה; צריך להשמיד את הערבים; כל עוד שיש ערבים במדינה הזאת המדינה הזאת לא תקום, לא תתקיים, לא תהיה באמת מדינה יהודית ודמוקרטית. הוא אומר את הדברים האלה רק במליאה, הוא לא מתראיין לשום גוף תקשורת באומרו את הדברים האלה, הוא לא הולך לשום הפגנה ונושא שם את הנאומים האלה, אלא אומר את הדברים האלה פעם אחר פעם רק במליאת הכנסת.

ואני מתבלט עם עצמי מה עושה במצב כזה יושב-ראש כנסת. יש מושג של "חסינות מהותית", יש פרשנויות למושג הזה, פרשנויות מאוד מרחיבות, שלי אולי הכי מרחיבה: על דברים שנאמרים במליאה

הכנסת – אני חוזר ואומר: נאמרים, לא גימיקים, לא מעשי קונדס, לא פגיעה בכבוד הכנסת. הדברים נאמרים ברשות הדיבור של אותו חבר כנסת פעם אחר פעם – אני מכניס את השוטרים לשים עליו אזיקים בתוך מליאת הכנסת? אני נותן ליועץ המשפטי לממשלה להגיש כתב אישום נגד ח"כ שאומר את הדברים בזכות במליאה? אני שם פה סימן שאלה. אתם שמים לב, אני לא קובע פה, כי ההתלבטות שלי כאן באמת לא פשוטה, אבל אני מציע שכולנו, לפני שנלך לפי משמעת סיעתית והצעקות הידועות, נחשוב, ננסה לתת לעצמנו את התשובות: איפה הפגיעה יותר חמורה? ומה עושה הכנסת במצב כזה – נזעקת לעזרת המשטרה?

אני רוצה לומר שני דברים, אדוני, שאני מבין שאין כל כך ויכוח, אבל גם היועץ המשפטי התייחס, למרות שבאחד הסעיפים רואה שכתוב משהו אחר. לגבי העילות – מבחינת התהליך, סברתי ואפילו שמחתי לצמצום מסוים של העילות. אמרתי, מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית – שוחחנו עם אדוני על הנושא הזה – זה רחב מדי ויש עניין של הסתה לגזענות, שזה עתה נתתי דוגמה שכולי תקווה שאף אחד מהנוכחים בחדר הזה אף פעם לא יהיה עד למחזה מסוג זה. ויש גם עניין של תמיכה בטרור. דברים ידועים, אמרתי מספיק. אבל, כפי שאנחנו יודעים קורה במקומותינו, מזה כבר הגענו לכמה וכמה הצעות איך להרחיב את העילות ולכמה וכמה הצעות איך לצמצם עוד יותר, כפי שציינתי כרגע היועץ המשפטי לכנסת, ולהשאיר רק את המקרה הנוכחי, שבעיניי כבר הופך ממש ללקס פרסונליס, לחקיקה שמיועדת למקרה ספציפי.

לכן אני סבור שכדאי להשאיר את הנוסח של 7א ואם כבר הולכים לכיוון חקיקה ואם החוק עובר, אז לא להתחיל לשחק למחרת עם שינויים אלה או אחרים. זה החוק, הוא קיים עשרות שנים. ולגבי הסעיף עצמו – לכל אלה שאומרים שזה שינוי קונסטיטוציוני, בעיה, פגיעה ברצון הציבור, מצב חדש – אני לא יודע, תקנו אותי אם אני טועה, אבל לא שמעתי, לפחות בעשורים האחרונים, על מאבקים עיקשים ונחושים לבטל את סעיף 7א. לא שמעתי שהיו ח"כים רבים שפנו אלי או פנו ליועץ המשפטי - - -

זהבה גלאון (מרצ):

סמכו על התבונה של היושב-ראש ושל הכנסת.

יו"ר הכנסת יולי יואל אדלשטיין:

יפה. ולכן זה אולי - - -

ציפי לבני (המחנה הציוני):

אבל למה לבטל את הסעיף הזה? אני לא מתווכחת, אני באמת לא מבינה.

יו"ר הכנסת יולי יואל אדלשטיין:

לגיטימי שלא הבנת. אמרתי שאם אני סבור שהפגיעה ברצון הציבור היא בשני המקרים, גם לפני הבחירות וגם אחרי הבחירות, אז לא הבנתי מה השינוי הכל כך מהותי, כי אני סבור - - -

רויטל סויד (המחנה הציוני):

אדוני היושב-ראש, למה לא לתת רק לבית המשפט את הסמכות הזאת? למה לחברי הכנסת?

יו"ר הכנסת יולי יואל אדלשטיין:

יפה. הבטחתי ליושב-ראש הוועדה שאני לא אגנוב את הזמן שלכם שאתם צריכים לדיון. אני חושב שגם זו הערה שצריכה להישמע, ולאחר מכן, ברשותכם, אסיים בבקשה.

ההערה לגבי בית המשפט – אני מציע שאף אחד מאתנו לא יהיה תמים. הנושא הזה כן יגיע לבית המשפט העליון כמו שהגיעו במקרים רבים כל הפסילות של ועדת הבחירות. וגם כאן אשים סימן שאלה – עם כל הפתיחות שלי והליברליות שלי והרצון שלי לא לפגוע בשום דבר – אילו בית משפט עליון בפעם הקודמת היה מאשר את החלטת ועדת הבחירות המרכזית, היינו היום במקום יותר טוב או פחות טוב? סימן שאלה. כפי שאמרתי, כל אחד שיתכבד ויחשוב וייתן לעצמו את התשובה.

אסיים בבקשה, אני יודע שהיא על גבול לא ריאלית, אבל בואו נראה באיזה חקיקה אנחנו עוסקים. אני שומע על ספירת קולות, כבר אמרו גם בשמי לאיזו משמעת אני שייך ואני מצביע וכן הלאה.

אלעזר שטרן (יש עתיד):

ראש הממשלה אמר.

יו"ר הכנסת יולי יואל אדלשטיין:

תאמינו, אין אדם שיכול בשם יושב-ראש כנסת לומר איך הוא מצביע.

אלעזר שטרן (יש עתיד):

ראש הממשלה אמר.

יו"ר הכנסת יולי יואל אדלשטיין:

להזכירך, בחוק שסיעה מסוימת, שאתה מכיר היטב, קידמה בפעם הקודמת, אותו חוק המשילות, שיכול להיות שבין היתר בגינו אנחנו נמצאים בדיון הזה, יושב-ראש הכנסת איכשהו לא הצביע עם המשמעת הסיעתית.

אלעזר שטרן (יש עתיד):

רק אל תכעס עלי, אדוני.

יו"ר הכנסת יולי יואל אדלשטיין:

אני לא כועס עליך, רק לא אהבתי את ההערה.

אני יודע שמה שאני מבקש הוא על גבול הלא ריאלי ואני גם יודע לספור את הקולות בבית הזה כבר עשרים שנה. אבל אם אנחנו יכולים להגיע, אחרי כל הדיונים וכל ההסכמות האפשריות והבלתי אפשריות, למצב שגם באופוזיציה וגם בקואליציה נגיע למצב של הצבעה אישית, מצפונית ולא משמעת סיעתית ולא משמעת קואליציונית, אז נדע אם החוק הזה עובר או לא עובר. אני חושב שיהיו פה לא מעט הפתעות, גם בקואליציה וגם באופוזיציה, אבל לפחות אנחנו נדע במה מדובר.

נושא אחד שלא הזכרתי – אני סבור, גם כיושב-ראש כנסת וגם כמחוקק וגם כאדם, שלהתחיל את התהליך הזה ב-61 חברי כנסת זו טעות מרה. זה יהפוך את זה בדיוק להצעות אי-אמון או צורך בהקמת ועדת חקירה או עוד כל נושא שאין לו שום תכלית. כל פעם יהיו 61 ח"כים שירצו להוכיח - במצב של הכנסת הנוכחית, בואו נגיד את הדברים על השולחן – שהם נלחמים בטרוריסטים ואחרים הם עוכרי ישראל, וכל פעם אנחנו נדע שיש עוד הצעה כזאת שאין לה שום תכלית, כי אם אין לך 70, ל-90 בטוח שלא תגיע. לכן הייתי מציע, אדוני היושב-ראש, כמו שאמרתי לך, אפילו לא ללכת בכיוון הזה של 61. בכנסת הבאה זה יכול להשתנות בדיוק להפך. לפחות 70 חברי כנסת שיתניעו את התהליך, זה דמי רצינות מינימליים לכך שיש איזושהי כוונה להגיע למשהו אמיתי. כשמדובר ב-61, כמו שאמרתי, כל שבוע, כמו שיש לנו הצורך בהקמת ועדת חקירה שאף פעם לא תקום, אז כל שבוע תהיה לנו עוד הצעה להילחם במישהו שעשה כך או אחרת. אני מציע מאוד לא ללכת לכיוון הזה ולא להוסיף גימיקים למוסד הסובל הזה בלאו הכי.

אני מאוד מודה לך, אני מאוד מודה לכם, וכמו שאמרתי, לא היה זה ניסיון לכפות את עמדתך, היה זה ניסיון להציג את עמדתך. כפי שאמרתי, אני מאוד מקווה שבסוף כל אחד יעשה מה שהוא או היא סוברים לגבי החוק ולא על-פי משמעת זו או אחרת.

זהבה גלאון (מרצ):

אפשר להפנות שאלה ליושב-ראש הכנסת?

היו"ר ניסן סלומינסקי:

מאחר שכן דיברנו בנושא, אני רוצה להבהיר שהכוונה אינה להחליט על החוק, אלא להחליט אם 61 או רוב. אנחנו מדברים על אחרי שיש את החוק.

זהבה גלאון (מרצ):

תודה רבה, אדוני היושב-ראש. כשאני חושבת על זה מה ייכתב בדברי הימים של הכנסת העשרים, אני חושבת שהשיבה הזאת היום, או ליתר דיוק הצעת החוק שאתה מבקש להוביל כהצעה של ועדת החוקה, תיחשב לאחד הרגעים המביכים והמבזים את כנסת ישראל, אחד המעמדים המשפילים של הכנסת שמבקשת לתת – ושמעתי את ההסבר או הפרשנות של היועץ המשפטי של הכנסת, שבאמת, איל, יש לי אליך הערכה רבה, אבל להגיד שהצעת החוק הזאת יכולה לבוא מטעם הוועדה ולא מטעם הממשלה, ונתת שורה של נימוקים, אני רוצה להיתלות באחד מהם: כי הכוחות הפוליטיים יהיו שותפים. הרי זה משחק - -

איל ינון:

הכל משחק.

זהבה גלאון (מרצ):

לא. הכל משחק, אבל זה חורף גורלות. הכל משחק? הרי זה חורף גורלות.

חיים ילין (יש עתיד):

אבל הדמוקרטיה לא משחק.

זהבה גלאון (מרצ):

אתה צודק, חבר הכנסת ילין, הדמוקרטיה זה לא משחק, ופרשנות כזאת היא פרשנות שנותנת הכשר לחיסול פוליטי. אין לי דרך אחרת להגדיר את זה: זו פרשנות שנותנת הכשר לחיסול פוליטי. כמה שלא תעטפו את זה, גם אם זה יהיה עטוף בצלופן ורדרד, כזה שאתה מקלף אותו, זה לא יסתיר את החרפה וזה לא יסתיר את זה שיש כאן – תחוקקו הצעת חוק שמכתימה את ספר החוקים הישראלי. זו הערה ראשונה.

הערה שנייה, אדוני, מתייחסת למה אנחנו הולכים, מה הכנסת הזאת, מה התפקיד שלה. חבל שהיושב-ראש לא פה, אני אגיד לו את מה שאני חושבת גם באופן אישי, אבל הערה אחת כללית: יש תפקיד ליושב-ראש כנסת, ויושב-ראש כנסת צריך להגן גם על המיעוט בכנסת. יושב-ראש כנסת לא יכול לבוא עם חיבוטי נפש – "מה אני אעשה עם אותו אחד במליאה שכל הזמן מחרף ומגדף ואומר דברים. מה אני אעשה איתו" – לא ראיתי שלגבי אותו אחד חוקקו את החוק הזה. לא ראיתי.

אבל מתי החליטו לחוקק את החוק הזה? כשהדם רותח והאווירה מתלהמת. אומר היושב-ראש, אני מצטטת: יש מי שחוגג סביב החוק הזה. מי חוגג? אתם החוגגים הראשיים. ראש הממשלה, ויו"ר הקואליציה, ושרים בממשלה, ואתה, אדוני יושב-ראש ועדת החוקה, ראשון החוגגים, כי אתה יכולת להיות בלם, להיות חסם, להגיד: אצלי בוועדה זה לא יקרה. אז מה עשית? הזדרזת. אתה עומד בראש ועדת חוק, חוקה ומשפט ומבזה את המעמד ואת הוועדה שאתה עומד בראשה. אבל במקום לבלום יוזמות כאלה רצית למהר ולעקוף את שר המשפטים. הבאת לפה חקיקה דרקונית. אוקיי, אז אתם מכניסים עזים כדי שאחר כך היעוץ המשפטי יגיד לכם ואתם מוציאים עזים.

מה שאתם עושים כאן עכשיו, אדוני – כל הדברים החשובים נאמרו כאן קודם על-ידי חברי, על הפגיעה בדמוקרטיה ובחופש הביטוי ובזכות לבחור ולהיבחר – אתם רוצים להפוך את הכנסת לגוף חוקר, תובע, שופט ומוציא לפועל. אבל הכנסת היא גוף פוליטי. מה, אנחנו לא יודעים את זה? דיבר יושב-ראש הכנסת: אני מצפה להצבעה מצפונית. נדמה לי שגם אלעזר שטרן אמר את זה. בחייכם, יש פה עליהום שמיועד לקבוצה אחת בלבד. אפשר למתוח ביקורת על ההתנהגות של חברי הכנסת של בלי"ד, על הפרובוקטיביות של המעשה שלה - - -

נאוה בוקר (הליכוד):

תגידי את זה למשפחות השכולות - - -

זהבה גלאון (מרצ):

אל תיכנסי לדברי. אל תיכנסי לדברי ואני לא מקבלת ציונים ממך.

אפשר למתוח עליהם ביקורת. ועדת האתיקה של הכנסת השעתה אותם ואתם באים עכשיו ומבקשים לחוקק חוק, כן, אדוני, זה חוק פרסונלי. זה חוק פרסונלי, איך שלא תעטפו את זה.

בכלל, איזה ערך משפטי יש להחלטה שצפויה מראש, הרי אנחנו יודעים מה תהיה ההחלטה. והמצפון הוא רק מצפון אחד, והוא המצפון שלכם. וזה מצפון ששולח מסר מאיים לבית המשפט העליון. אתם שולחים מסר מאיים. קודם ניסיתם לרסק את בית המשפט העליון בשורה של יוזמות חקיקה, אבל שולחים כאן מסר מאיים לבית המשפט בצורה מאוד מאוד ברורה.

יש במדינת ישראל משפט פלילי, יש בית משפט עליון, אדוני. הדברים האלה צריכים להתברר בבית המשפט, אם יש מקום להעמיד לדין. דרך אגב, הדוגמאות הבינלאומיות – אנחנו עברנו על הדוגמאות הבינלאומיות. האופציות שקיימות שם – אמרה את זה קודם חברתי רויטל סויד – האופציות הן אופציות פליליות. לא נעשה, אפילו לא פעם אחת, שימוש להשעיה של חברי כנסת במקומות שהאופציה הזאת אפשרית, או השעיה של חברי פרלמנט על בסיס אידיאולוגי, על בסיס של תפיסת עולם. ומה שאתם מבקשים זה להכתיב כאן נורמות ותפיסת עולם שתואמת רק את תפיסת העולם שלכם.

יש מה שנקרא "אפקט כדור השלג". ככה זה מתחיל. אז בהתחלה ייתנו כל מיני ייעוצים משפטיים כדי להכשיר את ההצעה הזאת, ואחר תבוא ההצעה הבאה, וקודם נעיף את הערבים מהכנסת, ויעשו כאן אבחנה – לא, אנחנו לא מדברים על הח"כים של בל"ד, אנחנו לא מדברים רק על הח"כים הערבים. יש מי שרוצה להשתמש בכוח הקואליציוני שלו כדי להדיר מהכנסת קבוצות שלא נראות לו. היום זה ערבים, מחר זה שמאלנים, מחרתיים זה חרדים ואני לא יודעת מה.

אני חושבת שהמגמה הזאת היא מגמה מסוכנת. אסור לחוק הזה להיחקק, אדוני היועץ המשפטי של הכנסת, גם לא באמצעות ועדת החוקה. הכל פתוח, אפשר להכשיר הכל, כל שרץ אפשר להכשיר. אני חושבת שאת השרץ הזה אסור להכשיר.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

תודה. ציפי לבני, בבקשה.

ציפי לבני (המחנה הציוני):

גם אני רוצה להתייחס לדברי יושב-ראש הכנסת, ואני חושבת שהוא היה צריך להישאר בדיון הזה. הוא פתח ואמר שהלוואי שהדיון הזה לא היה מתקיים. הדיון הזה הוא בחירת מעשה אדם, זה לא ציווי אלוהי לקיים את הדיון הזה, זה לא כתוב בכוכבים.

דב חנין (הרשימה המשותפת):

ציווי קיסרי.

ציפי לבני (המחנה הציוני):

זאת החלטה פוליטית של ראש הממשלה להמשיך את הקמפיין שהוא התחיל בו בבחירות, שמורכב מכמה אלמנטים: הערבים שנוהרים לקלפיות, עמותות השמאל שמביאות אותם באוטובוסים במימון ממשלות זרות. ומאז הוא בועט בממשלות הזרות, העביר כאן את החקיקה נגד העמותות, ועכשיו זה להעיף את הערבים מהכנסת. זה כל הסיפור, ואתה, לצערי, שותף לדבר הזה. אמרתי לך בשיחה פרטית: להיות יושב-ראש ועדת חוקה זה לא להיות יושב-ראש ועדת כספים. זה הרבה יותר מזה. ואני מצרה על זה שהייעוץ המשפטי של הכנסת, בדרך כזאת או אחרת, עושה איזה מין שיתוף פעולה מסוים עם התהליך הזה, כאילו מדובר באיזה דיון חוקתי שצמח פה בוועדת חוקה, והנה אנחנו באים לתקן. זה תרגיל פוליטי של הממשלה, והדבר הזה צריך לפחות להיאמר.

זו לא פעם ראשונה. בממשלה הקודמת הוגש חוק כזה על-ידי ליברמן, על-ידי דוד רותם, רק שעכשיו נתניהו מנסה לחקות את ליברמן, זה הסיפור. ההבדל בין הממשלה אז לממשלה היום שאני, כשרת משפטים, תקעתי את החוק הזה ושילמתי על זה מחיר פוליטי כבד. אבל היום נתניהו ושותפיו הטבעיים שותפים לאותה תפיסה שרוצה לפגוע בכל מי שלא חושב כמוהם. זה לא דיון תיאורטי, חוקתי, מנותק מהמציאות שהממשלה הזאת מובילה את מדינת ישראל.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

שום יועץ משפטי לא היה צריך להחליט שם וגם פה. דרך אגב, זה ההבדל, שבעילות לחסימה בית המשפט העליון מסתכל עליהם ובל"ד באים ואומרים: חזקת החפות. מה, אנחנו טרוריסטים? מה פתאום? הרי ועדת הבחירות המרכזית החליטה לפסול אותם והם באו לבית המשפט העליון, ובית המשפט העליון אמר: אתם יכולים. למה?

עמיר פוקס:

הוא חלק מההליך. הוא החליט שהעילות לא התקיימו.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

אם הם היו אנשי טרור, הרי אני לא מעלה על דעתי שבית המשפט העליון היה מאפשר להם כשהחוק במדינה אומר שעל סמך זה הם לא יכולים להתמודד. אלא מה, הוא אומר: יש לכם חזקת חפות, אני לא יודע אם אתם טרור או לא. אנחנו מדברים על כשכבר הוא עושה את המעשה.

זאב בנימין בגין (הליכוד):

אנחנו צריכים לקבוע אם הוא עשה את המעשה ומה משמעותו.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

בהנחה שזה כן, אז הכל הוא בסדר וכל הוויכוח שלנו הוא מי יוכיח – אז אני אדע איפה אנחנו בוויכוח. אבל לא זה מה שהם אומרים, הם ניסו להסביר שלהפך, שבית המשפט העליון בוחן בראייה כוללת לפני כן, ולכן אם הוא פוסל או לא זה בראייה כוללת, ואנחנו זה על סמך מקרה. זה בדיוק הפוך – על סמך מקרה של טרור אמיתי או מקרים, אני לא חושב שעל סמך מקרה אחד, תלוי מה חומרנו, אתה עושה את הדבר. זה הרבה יותר חמור ולכן הרבה יותר פשוט לעשות את זה מאשר בית משפט שלא יודע אם אתה טרוריסט או לא. זה הפוך ממה שטענת, אבל תסיים.

עמיר פוקס:

אני מסיים. אנחנו עוסקים פה בתיקון חוקתי כל כך עקרוני. נדמה לי שהיה פה איזשהו זלזול אצל חלק מהדוברים כאילו ממילא לא ישתמשו בזה. לדעתי, זה ממש הופך על פניה את השיטה, ברגע שהכנסת תהיה שומר הסף שיכולה להחליט חברי כנסת. לדעתי לא יכול להיות שדבר כזה יעבור אחרי דיון, שניים, הצבעה וכו'. זה באמת מצריך איזושהי תקופה, להזמין מומחים, לחשוב היטב, באמת שום דבר לא בוער. אני לא חושב שמהו בוער בנקודה הזאת, במיוחד כשכולם סביב השולחן מסכימים שזה לא יהיה משהו שעושים בו שימוש, לפחות לגייס 90 חברי כנסת יהיה מאוד קשה. אז בואו לא נמהר ונחשוב היטב לפני שעושים כזה דבר.

דבי גילד-חיו:

מה גם שזה לא חל רטרואקטיבית, וממילא זה לא יחול עליהם.

רויטל סויד (המחנה הציוני):

מכיוון שאנחנו פה ביום עם המון שדולות, ביום מיוחד, ואנחנו רצים וכיוצא בזה – אתה מסיים אחרי שהדוברים ידברו?

היו"ר ניסן סלומינסקי:

אנחנו מצביעים - - -

רויטל סויד (המחנה הציוני):

מתי מצביעים, ב-4?

היו"ר ניסן סלומינסקי:

לפני 4. כל מי שירצה לדבר, יוכל לדבר, ולאחר מכן נסיים את הישיבה ונחדש אותה ביום שני.

סיגל קוגוט:

קבענו כבר – יום שני בשעה 10.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

אנחנו עוד נודיע את הפרוצדורה.

סיגל קוגוט:

אבל על החוק אנחנו לא מתחילים לדון, נכון? אני רוצה שיהיה ברור.

רויטל סויד (המחנה הציוני):

מה פתאום, רק היא מדברת.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

אבל זה יהיה הבסיס. לא נתחיל את הדיון הזה מחדש.

דבי גילד-חיו:

אני רוצה לבקש שוב. עכשיו שלוש וחצי, אין פה חברי כנסת - - -

היו"ר ניסן סלומינסקי:

את מאמינה שאם הייתם מדברים בדיון הייתי נותן לעמיר פוקס לדבר כל כך הרבה זמן, יותר מאשר לכל ח"כ אחר? הרי זה לא יעלה על הדעת. עכשיו יש לכם את ההזדמנות. הרי אתם רוצים להשפיע אולי על אלה שבסוף יצביעו, אז יש לכם עכשיו את אלה שיצביעו בסוף על אמת, לא את רוב החבריה שהיו – שהם מכובדים בעיני - שסוף הם לא המצביעים.

רויטל סויד (המחנה הציוני):

תגידו שלום לתלמידות החוג לרובוטיקה, שעכשיו הייתי צריכה ללכת לדבר איתן.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

שלום לכם.

רויטל סויד (המחנה הציוני):

אתן נמצאות בחוק מאוד חשוב. תשבו כמה דקות, תשמעו ואחר כך נצא החוצה.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

דבי, איך שתוצו, כי בישיבה הבאה אני אתחיל לקרוא את החוק. אנחנו לא נעשה עוד סבב של דיבור.

דבי גילד-חיו:

ברור שאם אי אפשר ביום שני, אני אדבר עכשיו. פשוט צר לי על זה.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

אני יודע, אבל לא תכנתי את זה כך.

דבי גילד-חיו:

עמיר כבר אמר הרבה מהדברים אז אני אקצר. אני רוצה להגיד את עיקרי העמדה של האגודה לזכויות האזרח. אנחנו חושבים שזה חוק מאוד מאוד בעייתי שפוגע ממש ביסודות של המבנה הדמוקרטי ושל זכויות יסוד של חופש הבחירה – החופש לבחור ולהיבחר – וגם זכות היסוד של חופש הביטוי, כי יש לזה הרבה השלכות על חופש הביטוי. אם אני אקפוץ שנייה לסוף, אם ח"כ יודע שאסור לו להגיד דברים מסוימים כי אחרת הוא יהיה נתון כל הזמן, גם אם לא הדחה של 90, אבל כל הזמן להליכים חוזרים, זה פוגע מאוד בחופש הביטוי וגם זו סכנה.

צריך לזכור שזה לא דיון על בלי"ד, זה לא דיון על המקרה הספציפי.

זאב בנימין בגין (הליכוד):

נכון.

דבי גילד-חיו:

זה לא דיון על הדבר הזה. אנחנו פה משנים את המבנה של חוק יסוד שלנו, של איך תיראה המערכת. הדברים הפוליטיים, המבנים הפוליטיים, הכוחות הפוליטיים משתנים כל הזמן. היום אנחנו בנקודת זמן X, עוד חמש או עשר שנים אנחנו לא יודעים בדיוק מה יהיה, מי יהיה הרוב, מי יהיה המיעוט, מי יהיה תחת מתקפה, וכל אחד ואחד בכנסת יכול לסבול מזה. אנחנו מודאגים מפגיעה בימין ובשמאל, ולא בכדי סמוטריץ' התנגד לחוק הזה. הוא חושש שהחוק הזה - - -

רויטל סויד (המחנה הציוני):

גם יהדות התורה.

דבי גילד-חיו:

גם ביהדות התורה. הם חוששים שבקונסטלציות פוליטיות מסוימות רוב פוליטי יפעל באמצעות חקיקה מהסוג הזה נגדם. הדברים לא מופרכים, אנחנו רואים דוגמאות של כל מיני שימוש בהליכים אדמיניסטרטיביים - - -

רויטל סויד (המחנה הציוני):

החתיירה למלכות יהודה או למלכות ישראל, מה שזה לא יהיה, זה לא לראות את מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

דבי גילד-חיו:

אני לא רוצה אפילו ללכת לדוגמאות. אנחנו רואים במהלך השנים שימוש באמצעים שונים, גם בתוך הכנסת, פרוצדורליים וגם אדמיניסטרטיביים שונים שרוב בנקודת זמן משתמש כנגד מיעוט. כל הזמן צריכים לחזור ולהגיד לעצמנו שאנחנו חוששים מזה, כי כל אחד ואחד מאתנו יכול להיפגע מזה.

אם אני חוזרת קצת יותר לחוק – אנחנו אומרים פה שרוב פוליטי בנקודת זמן מסוימת יחליט לגבי קבוצות מיעוט בכנסת, מכל הסוגים, אם הוא ישב פה או לא. מוציאים מהחוק את ההגנות שקיימות היום בחוק. לא סתם יש לנושאים האלה הגנות - ההגנות של מערכת המשפט שיושבת ובודקת את הדברים, הגנות של המשפט הפלילי שמפריד בין ההליכים השונים. זה שיש הליך פלילי שתופס דברים מסוימים והליכים אתיים שתופסים דברים אחרים, זה לא דברים מקריים. סוגים שונים של התנהגויות ועבירות נידונים במערכות האלה לא במקרה. לא מקרה יש מערכת פלילית שיש לה תפקידים של בדיקה וכו', כי זה עולם ההפרדה של הרשויות ושל האיזונים והבלמים הנחוצים לנו. הצעדים האתיים הם בעולם אחר והם מוגבלים לסוג אחר של טיפול וסוג אחר של ענישה, ומשתמשים בהם בכנסת. הנה, עכשיו השעו ח"כים לארבעה חודשים, אחרי שהם כבר היו מושעים תקופה ארוכה. כלומר, אפשר להשתמש בזה במקומות המתאימים, בלי להיכנס עכשיו אם אני חושבת שזה נכון או לא נכון. כרגע לא מעניין אותי המקרה

הספציפי. יש כלים מתאימים לסוגים שונים של הגבלות ושל איזונים בחוקים. זה מה שנראה לנו חשוב – להקפיד מאוד על השימוש הנכון בחוקים האלה.

התחושה שלנו פה היא שלא מדובר בחקיקה שהמטרה שלה היא להגן על הדמוקרטיה ועל לאן הגענו, ודמוקרטיה מתגוננת. דרך אגב, דמוקרטיה מתגוננת, המושג האמיתי של זה בחוק האזרחות – אולי זה חשוב לתלמידי בית-ספר שפה לשמוע - דמוקרטיה מתגוננת זה לא שמישהו אומר משהו שלא מוצא חן בעיני הדמוקרטיה. זה הפוך. המושג הזה בא להגיד שכשיש משהו שפוגע ביסודות של הדמוקרטיה – תמיד נותנים את הדוגמה של המשטר הנאצי, שבאמצעות השימוש בכלים הדמוקרטיים של רוב הם שינו את המערכות כך שנהיה להם רוב. זו דמוקרטיה מתגוננת, שמישהו, באמצעות הרוב שלו, פוגע ומשנה את כללי המשחק, את זה אי אפשר לתת, אבל לא שמישהו אומר אני בעד טרור. אם אני בעד טרור – תטפל בזה שהוא בעד טרור, אבל זה לא פגיעה בדמוקרטיה במובן זה שאתה משתמש בכלים של הדמוקרטיה כדי לפגוע בזכויות היסוד של אותו גורם. כלומר, יש פה היפוך של השימוש במושג הזה.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

זה לא הפוך, אבל לא חשוב.

דבי גילד-חיו:

חיוך אני מבינה את זה. לא כל פעם שמישהו עושה עבירה פלילית זה אומר שהוא מהווה איומה על קיומה של הדמוקרטיה ואז אפשר להשתמש ברוב בשביל לפגוע בזכויות שלו.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

לכן יש קווים אדומים, שחושבים שזה ההבדל בין דמוקרטיה לאנרכיה. יש קווים אדומים ובאמת זה לא כל דין פלילי. אם מחליטים וקובעים שיש קו אדום, מי שעובר אותו מנצל את הדמוקרטיה כדי להפוך אותה לאנרכיה.

דבי גילד-חיו:

ואז יש הליך פלילי - - -

היו"ר ניסן סלומינסקי:

אלה שחושבים. לפחות לאותם אלה שחושבים זה כן.

דבי גילד-חיו:

בגלל שבחקיקה אצלנו נקבעו, כולל בחוקי יסוד, קווים אדומים לגבי מה יכול להיכלל במסגרת חופש הביטוי ומה לא. נלך רגע להסתה לגזענות למשל, לא ליותר רגיש של הטרור – בהסתה לגזענות אמרו עד כאן. אנחנו לא כמו בארצות הברית שנותנים. אפשר היה להגיד שבארצות הברית, קו קלוקס קלאן, כל אחד יכול להגיד מה שהוא רוצה. אצלם חופש הביטוי הוא במקום מסוים ואצלנו הוא כאן, החליטו שיש קווים אדומים שאנחנו לא מוכנים איתם. הקווים האדומים האלה - ברגע שמישהו עובר אותם, יש כלים מתאימים לטיפול בזה.

הערה אחרונה לגבי ההשוואה לארצות הברית – עמיר אמר את רוב הדברים. אני חושבת שההבדל הוא שההשוואה מתנתקת מההבדלים המבניים והפוליטיים, מהמצב הפוליטי שאנחנו נמצאים בו. אי אפשר להתעלם מהדברים האלה – המבנה של המשטר, האיזונים והבלמים שיש בארצות הברית, לעומת המבנה המפלגתי אצלנו, הפיצול להרבה סיעות קטנות. אלה דברים שהם מהותיים. אם באנגליה הם גינטלמנים והולכים על איך צריך או לא צריך להתנהג גינטלמן בפרלמנט, זה לא כלים שמתאימים לחברה הישראלית. הקונטקסט, החברה, כל כללי המשחק האלה מתאימים במקומות אחרים למבנה ולתרבות הפוליטיים. אנחנו נמצאים באמצע סכסוך לאומי, יש לזה השלכות על היום יום בכנסת, על הדברים שנאמרים, על הדברים שנעשים, וצריך כלים מאוד מאוד זהירים לטפל בהם, אי אפשר להשתמש רק ברוב פוליטי.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

תודה. איה בן עמוס, בבקשה.

איה בן עמוס :

תודה, אדוני היושב-ראש. אני מקרן אברהם, אנחנו עוסקים בקידום, שילוב ושוויון בין יהודים וערבים אזרחי ישראל.

אני רוצה להתייחס לכמה נקודות שקשורות להשפעה של הליך החקיקה הזה על יחסי המדינה והמיעוט, על איך הדברים האלה נתפסים גם בציבור הערבי, יותר ברמה הנורמטיבית ופחות ברמה של המשפט החוקתי, אלה דברים שעמיתי התייחסו אליהם והם מבינים בהם יותר. המומחיות שלנו היא בענייני יחסי הרוב והמיעוט ויחסי המדינה והמיעוט.

אנחנו צריכים לזכור קודם כל את מצב העניינים היסודי שבו אנחנו נמצאים במדינת לאום שיש בה מיעוט לאומי גדול, לא מבוטל, של 20% מהאוכלוסייה, שהמדינה הזאת נמצאת בסכסוך עם בני עמם של המיעוט הזה. אלה אזרחים שהמדינה שלהם נמצאת בסכסוך עם בני העם שלהם, והסכסוך הזה נמצא כרגע בנקודת להיטה מאוד מאוד רצינית. מטבע הדברים יש מחלוקות בין הרוב והמיעוט שנוגעות בדיוק בעניינים הכי רגישים והכי מרתיחים את הדם והכי מכעיסים, והדבר הזה הוא מצב העניינים היסודי שממנו אנחנו בכלל מתחילים את הדיון.

מתוך הדבר הזה אנחנו באים לפה ומניחים על השולחן הצעה. בעצם ההצעה הזאת שנידונה כאן היום מאפשרת בסוף לרוב הפוליטי לשרטט את גבולות השיח, מכיוון שברגע שהרוב הפוליטי בכנסת יהיה זה שיכריע מה זה הסתה לגזענות או מה זה תמיכה בטרור, ולא בהליך שיפוטי שיש לו כללים ברורים ויש בו דיני ראיות, מתקיים בו סדר דין וכו' וכו', גבולות השיח יכולים להיות הרבה יותר מצומצמים מאשר דברים שאולי כרגע נמצאים בקונצנזוס מאוד מאוד רחב. כלומר, הדבר הזה מאפשר לגבולות השיח להיות משורטטים על-ידי הרוב הפוליטי ובעצם נותן לרוב את הכוח להכתיב מה יהיה הייצוג הפוליטי של המיעוט בכנסת.

הדבר הזה מאוד מאוד בעייתי. זאת אומרת, המיעוט משתתף בבחירות, בוחר את הנציגים שלו, ובאה הכנסת ואומרת: תשמעו, חברים, זה לא כל כך משנה את מי תבחרו, כי אם לא ימצא חן בעינינו ואנחנו נוכל – כרוב פוליטי – להפעיל את הכוח שלנו ולהעדיף מועמד כזה על פני מועמד אחר, אז בעצם לבחירה שלכם אין הרבה משמעות.

ההשתתפות הפוליטית של המיעוט בדמוקרטיה היא מבחן מאוד מאוד יסודי של הדמוקרטיה. ומעבר לזה, ספציפית פה במדינת ישראל, אחוזי ההשתתפות של הציבור הערבי היו בירידה במשך הרבה מאוד זמן, בבחירות האחרונות השתנתה המגמה ויש איזושהי עלייה, והדבר הזה משרד מסר מאוד מאוד בעייתי שפוגע בנושא של השתתפות פוליטית של האזרחים הערבים בבחירות, של עצם ההצבעה, שהוא דבר שהוא באינטרס של מדינת ישראל. למדינת ישראל יש אינטרס מאוד מאוד ברור ומובהק שהאזרחים הערבים ייקחו חלק פעיל, משמעותי ואמיתי במשחק הפוליטי, ויש כאן הצטברות של דברים שמשדרת להם מסר מאוד מאוד בעייתי. ההעלאה של אחוזי החסימה גם נתפסה בציבור הערבי כמשהו שבא לנסות לדחוק את הערבים החוצה. בסופו של דבר התוצאות שלו היו אחרות, אבל זה נתפס ככה. יש תפיסה בציבור שהמהלכים שמתרחשים בכנסת מנסים לדחוק את הציבור הערבי החוצה מהכנסת. אני לא אומרת שזו בהכרח המוטיבציה, אני מדברת עכשיו על תפיסה, כי דיבר חבר הכנסת בגין על העניין של אמון הציבור במערכת - - -

זאב בנימין בגין (הליכוד) :

אם תוכלי להתייחס, אני אודה לך.

איה בן עמוס :

בדיוק לזה אני מתייחסת. אני חושבת שצריך לקחת בחשבון, בתוך המערך הזה של השיקולים שאתה הצגת, גם את אמון הציבור הערבי במערכת, לא רק את אמון הציבור היהודי.

זאב בנימין בגין (הליכוד) :

בוודאי. ברשותך, אדוני, רק כדי להבהיר, אני חושב שאם יש השפעה שלילית לתופעות מעין אלה שאנחנו מרמזים עליהם על היכולת של הציבור, על רצונו של חלק גדול בציבור היהודי לטפח מרקם חיים הוגן ונאה עם המיעוט הערבי, אז כשהאיזון הזה מופר או המגמה הזאת, שאנחנו רואים אותה מתפתחת

באופן חיובי לנגד עינינו – לדעתי בשנים הקרובות אנחנו עומדים בפני שינויים חיוביים ביותר מבחינת הייצוג ערבי, מבחינת המקומות בכלל, מבחינת העמדות הבכירות שערכים יטלו. לא הכל בא מתוך לשמה, חלק מתוך שיקולים כלכליים, אני מבין, אבל מתוך שלא לשמה בא לשמה - אני רואה סכנה בכך שתהיה פגיעה בנכונות של יהודים - - -

היו"ר ניסן סלומינסקי:

היא כבר קורית.

זאב בנימין בגין (הליכוד):

לכן אני חושב שגם ערבים רבים צריכים להיות מוטרדים מן המהלך הבא, מהגלגול השני והשלישי של התופעות האלה.

איה בן עמוס:

אוקיי. אני חושבת שיש גם את הצד השני של הדבר הזה, והוא הנכונות של האזרחים הערבים, של הציבור הערבי, להשתתפות. אני לרגע לא טוענת שהציבור הערבי כולו תומך בסיעה כזאת או אחרת, מפלגה כזאת או אחרת, אבל תחשוב איך זה נראה מנקודת המבט של האזרח הערבי הממוצע, שלא דווקא מצוי מאוד בהליכים הפוליטיים, והוא קורא בחדשות, הוא קורא את הכותרות, והוא אומר לעצמו כזה דבר: העלו את אחוז החסימה – אני הבנתי את זה כמשהו שמנסה להוציא את הערבים מהכנסת; התאחדה הרשימה המשותפת – 90% מהציבור הערבי בחר בה והרשימה המשותפת נמצאת בכנסת, ועכשיו מנסים למצוא דרך לפעול נגד חלקים ממנה; ואחר כך, כשיסיימו את זה – יעברו לחלק הבא, וגבולות השיח ילכו ויצמצמו. אני מדברת עכשיו על התפיסה של האזרח.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

אבל האזרח חושב הפוך. נניח שמישהו מזדהה עם טרור, אם האזרחים הערבים האחרים מזדהים עם זה, אז אולי את צודקת. אבל אני חושב שהם לא מזדהים והדבר הזה גורם להפך, לנגד או לערעור של כל המערכת. הנציג שלכם היה כאן בדיון כשדיברנו על איך אנחנו גורמים לזה שתהיה אפליה מתקנת למגזר הערבי. הראו כאן נתונים ונכון שהגיעו עד 9.8%, היו צריכים להגיע ל-10% - - -

זאב בנימין בגין (הליכוד):

בשירות המדינה.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

בשירות המדינה, אני מדבר. אני דווקא זוכר את "קרן אברהם", שהנציגים שלה היו. מצד אחר, דבר כזה יכול למוטט כל דבר. למשל, אם הייתי חושד שהציבור הערבי בכללותו תומך בזה, הייתי אומר: מה פתאום לתת להם בכלל את הכניסה הזאת.

זאב בנימין בגין (הליכוד):

אני אתן דוגמה, אני מקווה שהיא לעניין. נימוקים דומים נשמעים – אני לא באה בטענה כלפיך, כמובן – לפני החלטת הממשלה להכריז כהתאגדות בלתי חוקית על הפלג הצפוני של התנא"ש. ההחלטה הזאת עברה, לא רוצה לפתוח פה לדברים אחרים, יחסית בשקט. יש ערבים, שמעתי אותם מתבטאים בתקשורת באופן חיובי על ההחלטה. מלכתחילה יכולנו לומר, מנימוק זה: לא, הם יאמרו, מה זאת אומרת, יש לה מפעלי צדקה, מפעלי רווחה חשובים, איך זה פתאום מוגים אותה מן המסילה. זה מאוד צבוע, הפוליטיקה פה היא כל כך סבוכה, אולי בלתי צפויה, אבל היא לעינינו הדוגמה הזאת.

איה בן עמוס:

נכון שיש מגוון דעות בציבור הערבי, גם ביחס לנושא של התנועה האסלמית - - -

זאב בנימין בגין (הליכוד):

אני מתכוון למסקנה הצפויה מזה.

איה בן עמוס :

כן, אני מבינה. אני מנסה לומר ככה: אני חושבת שבהחלט יש תוקף לטענה - וזה לפחות ממה שאנחנו מנתחים, רואים ומדברים עם אנשים בציבור הערבי, גם ברמת השטח וגם ברמת אקדמאים ומי שהם יותר במעגלים של האליטות וכי' - יש בסיס לטענה שצעדים כאלה, גם כשהם נוגעים לפלג פוליטי מסוים, שבוודאי לא כל הציבור מזדהה איתו, כי יש פוליטיקה מגוונת של כל מיני זרמים בתוך החברה הערבית, הם נתפסים כמשהו שהוא נגד הציבור הערבי כולו. אפשר להגיד את זה בפירוש גם על ההחלטה בעניין התנועה האסלאמית. זה לא אומר שאין קולות בתוך הציבור הערבי שחושבים שההחלטה אולי היתה מוצדקת או נכונה, אבל זה כן אומר שגם במקרה הזה וגם במקרה הנוכחי הצעדים האלה נתפסים בעיני חלק ניכר, משמעותי, מהציבור הערבי, בוא נאמר המיינסטרים של הציבור הערבי בישראל, כצעדים שמנסים לדחוק את הקול הערבי במערכת הפוליטית.

היו"ר ניסן סלומינסקי :

אני לא חושב שאת צודקת. אפילו מהח"כים של הרשימות האחרות ברשימה המשותפת, אולי לא לטלוויזיה, אבל את שומעת גינוי למעשה הזה, אי הסכמה.

איה בן עמוס :

לא, אני לא מדברת על המעשה הספציפי.

היו"ר ניסן סלומינסקי :

שתדעי שאנחנו צריכים להסתכל גם מה הציבור היהודי חושב ביחס לערבים. כשאנחנו רוצים להתקרב, רוצים כן למצוא את השפה המשותפת, דבר כזה, אם הוא יישאר כדבר שאפשר לעשות אותו ואין טיפול וכלום, זה יגרום לתוצאה הפוכה למה שאת אומרת.

איה בן עמוס :

אבל יש כלים רבים לטפל בדבר הזה. זה שאתה סבור, ואנחנו יכולים להסכים, שאין לעבור על הדבר הזה, יש לזה כלים שהיום נמצאים בחוק. אבל הצעת החוק הזאת לא באה לטפל במקרה הספציפי, היא מייצרת מצב שבו הרוב הפוליטי בעצם יכול, בנסיבות מסוימות, לדרוס כליל את הייצוג הפוליטי של המיעוט. הוא יכול, החוק מאפשר לו את זה. הוא יכול לקבוע איפה גבולות השיח ולומר: בעיני הסתה לגזענות זו אמירה שהיא לחלוטין לגיטימית או מיינסטרים - זה יכול לקרות, כי אתה נותן את הכוח לרוב פוליטי ולא לגוף שיפוטי.

היו"ר ניסן סלומינסקי :

אבל החוק כבר קבע את זה בכניסה, הוא קבע את הקריטריונים האלה.

איה בן עמוס :

בסופו של דבר, אני חושבת שיש כאן עניין שגם מהותית מייצר סכנה אמיתית לייצוג הפוליטי של המיעוט בכנסת, מבחינת התוצאה של החוק ומה הוא יאפשר לרוב הפוליטי לעשות. וגם מבחינה תפיסתית, נראותית, איך שזה נתפס בציבור, מייצר פגיעה בהבנה של האזרחים הערבים שהם חלק מהותי, משמעותי, מהמשחק הפוליטי בישראל, והם רצויים והם לא על תנאי. זה דבר שהוא מאוד מאוד בעייתי ובעינינו כארגון.

היו"ר ניסן סלומינסקי :

טוב, רבותי, תם ולא נשלם. אנחנו מסיימים רבע שעה לפני הזמן - - -

עמי ברקוביץ :

אני רוצה לומר רק משפט, משהו פרוצדורלי לחלוטין. בדרך כלל בסוג כזה של יוזמות, יוזמת ועדה, ועדת השרים נדרשת לזה לאחר שהוועדה מאשרת את זה ולפני שזה מובא לקריאה ראשונה. מהטעם הזה הנושא גם לא הובא בפניה, גם לא בפני היועץ המשפטי לממשלה.



**הכנסת העשרים
מושב שני**

**פרוטוקול מס' 134
מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
יום שני, כ' באדר א' התשע"ו (29 בפברואר 2016), שעה 10:00**

סדר היום:

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

נכחו:

חברי הוועדה:

ניסן סלומינסקי – היו"ר
מיכאל אורן
זאב בנימין בגין
יואב בן צור
ענת ברקו
יעל גרמן
ציפי לבני
אורי מקלב
רויטל סויד
אוסאמה סעדי
נורית קורן
מיכל רוזין
אלעזר שטרן

חברי הכנסת:

טלב אבו עראר
עבדאללה אבו מערוף
זוהיר בהלול
יוסף ג'בארין
עבד אל חכים חאג' יחיא
דב חנין
אחמד טיבי
חיים ילין
יעל כהן-פארן
איימן עודה
עודד פורר
עיסאווי פריגי
עאידה תומא סלימאן

מוזמנים:

- עמי ברקוביץ
- עו"ד, מנהל מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
- אייל זנדברג
- עו"ד, מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
- דבי גילד-חיו
- מקדמת מדיניות וחקיקה, האגודה לזכויות האזרח בישראל
- עמיר פוקס
- חוקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה
- אורלי ארז לחובסקי
- מנהלת המחלקה המשפטית, המרכז הרפורמי לדת ומדינה

–	יועץ משפטי, התנועה למשילות ודמוקרטיה	–	שמחה רוטמן
–	קרן אברהם, מנהלת תכניות ומדיניות	–	איה בן עמוס
–	קרן אברהם, מנכ"ל שותף	–	תאבת אבו ראס
–	חבר מועצת ירושלים	–	אלי כהן
–	אחראי קשרי ממשל, המכון הישראלי לדמוקרטיה	–	דורון סלע
–	פעילה, המשמר החברתי	–	ורדה גולדבלט
–	רכז, המשמר החברתי	–	חובב ינאי

ייעוץ משפטי:

סיגל קוגוט

מנהל הוועדה:

אסף פרידמן

רישום פרלמנטרי:

שלומית כהן

זאב בנימין בגין (הליכוד):

אדוני היושב-ראש, הערות אחדות. שמעתי פרשנויות שונות לגבי הדברים שהשמיעו וכתבו היועצים המשפטיים. אני חושב שההערות הן מרחיקות לכת במובן הבא. שמעתי אמירה מפורשת, כך הבנתי, שאין פגם חוקתי יסודי בהצעת החוק, למרות שגם על הנוסח הזה אני חושב שצריכים לבוא תיקונים, אבל לא כשלעצמה. האם גם הצעת חוק שאין בה פגם חוקתי, הכרחי לחוקק אותה? זו שאלה אחרת.

יעל גרמן (יש עתיד):

אביך אמר שלא.

זאב בנימין בגין (הליכוד):

את לא היית כנראה בדיון הקודם, אז אני לא אשוב לדיון הקודם. אבל זה בסדר. זה מבחינת הממדים של ההצעה שאנחנו עומדים בפניה ותקלותיה.

היות שנשמעו כאן דברים בעניין עוד יותר יסודי, אני מבקש לחזור על הלוח של הצעת חוק הלאום, שניסיתי להביא בפני הכנסת. ביום מן הימים אולי היא, או מאוד מאוד דומה לה, תהיה הסעיף הראשון או במבוא לחוקה של מדינת ישראל: ישראל היא מדינת הלאום של העם היהודי, המקיימת שוויון זכויות לכל אזרחיה. כאן זה מתחיל וכאן זה נגמר. לא צריך תוספות.

ציפי לבני (המחנה הציוני):

המילה שוויון לא עוברת בקואליציה הזאת. ניסיתי, האמן לי.

אחמד טיבי (הרשימה המשותפת):

כדי להיות הגון, היא לא עוברת בשום קואליציה. המילה שוויון לערבים באופן כללי לא עוברת בשום קואליציה.

זאב בנימין בגין (הליכוד):

עלתה שאלה מה ניתן ללמוד מן ההיסטוריה. אנשים שונים מלקטים מן ההיסטוריה דברים שונים על-פי הבנתם. אני לומד מן ההיסטוריה, בין השאר, שטבע האדם איננו משתנה במהירות, ושמבחינה פוליטית סדנא דארעא חד הוא.

זוהיר בהלול (המחנה הציוני):

לא כללו את הפוליטיקאים בהגדרה הזאת.

זאב בנימין בגין (הליכוד):

אמרתי מבחינה פוליטית סדנא דארעא חד הוא. בהיותי חבר הקואליציה וחבר הממשלה, לפני שנים אחדות, פרסמתי מאמר, כותרתו הייתה "לדעת לשלוט", ובין השאר כללתי בו את המשפט הבא, אני חושב שהוא עובדתי כתוצאה מלימוד מן ההיסטוריה: רוב בלתי מרוסן עלול להיות דורסן. והייתי אז חבר ממשלת ישראל, ונהייתי מן האמון יחד עם חבריי לממשלה של הרוב בכנסת.

על זה נוסף שעתות של מתח ביטחוני, יש בהן פתח לבעיות גם חוקתיות. אנחנו צריכים לראות את המכלול. יש תופעות שדורשות אכן טיפול, אין להזניח אותן, מבחינת היכולת של הכנסת לשמור על אמון האזרחים.

הערה אחרונה. אם תהיה הצבעה היום ואם יאושר החוק לקריאה ראשונה, כרגיל, אתם יודעים חברים, אנחנו מאשרים בקריאה ראשונה נוסחים שונים במליאה, ויש עוד עבודה לא מעטה בהכנה לקריאה שנייה שבה, על-פי הבנתי, נצטרך להוסיף לנוסח העומד בפנינו עוד רסנים מפני שימוש בלתי הולם בהצעת החוק הזאת. ולא האחרון בהם, שמירה על יכולתו של בית המשפט העליון לבדוק לעומק את החלטת הכנסת בנושא זה או כזה. תודה.

רויטל סויד (המחנה הציוני):

אם יש לנו כבר נציג מהקואליציה, אז אנחנו רוצים שהוא ידע מה היה.

אורי מקלב (יהדות התורה):

גם בגין נמצא פה, והוא גם מהקואליציה. ודווקא זה שכל הזמן ייסר אותנו וביקר אותנו, הנציג מישראל ביתנו, על כך שלא נמצאים מהקואליציה, הוא היה כאן והלך. אבל לבקר אחרים זה מאוד קל כשאף אחד לא אומר "קשוט עצמך" לפני שאתה מבקר אחרים. אבל יכול להיות שמי שנמצא זה אחד שמתנגד, ומי שלא נמצא הוא אולי אחד שתומך. אבל אנחנו לא שינינו את דעתנו מתחילת הדברים. גם היום אנחנו חושבים שיותר טוב שהחוק הזה לא נברא משנברא. העמדה שלנו לא השתנתה בעניין הזה. זה נכון שנעשו שינויים בהצעת החוק, ואני גם מודה ליועץ המשפטי בחלק הזה שלו. יש חלק רעיוני שגם אנחנו היינו נגד, בלי קשר לחלק המשפטי, אבל גם בפעילות שלכם הרבה בעניין הזה, ושבאומץ אתם הצפתם את הנושאים המשפטיים והלא חוקתיים בחוק הזה.

אבל גם היום, לאחר שנעשו שינויים, וגם לאחר שדובר וסוכם שלאחר הקריאה הראשונה יעשו עוד שינויים, אני מבטיחכם נאמנה שהחוק הזה, חוץ מקליפה דקה של הכותרת שלו, בתוכן ובמהות לא תהיה לו שום משמעות. לא יהיה חוק השעיה.

אוסאמה סעדי (הרשימה המשותפת):

זה בדיוק העניין כאן. אז למה אתה צריך אותו?

אורי מקלב (יהדות התורה):

אני לא צריך אותו. אני אומר את הדעה שלי בעניין, אל תשאל אותי למה.

ציפי לבני (המחנה הציוני):

אז תתנגדו. תמנעו את זה. ראש הממשלה הוא פחדן פוליטי.

אורי מקלב (יהדות התורה):

אנחנו חלק מהמתנגדים ולכן יש השינויים האלה. תרמנו בשינויים המהותיים. הסיכום הוא שגם אחרי הקריאה הראשונה עדיין יעשו עוד שינויים.

דב חנין (הרשימה המשותפת):

אגב, זה מה שהבטיחו לנו גם בהעלאת אחוז החסימה.

אורי מקלב (יהדות התורה):

חוץ מאולי ספין כזה או ספין אחר שמישהו יעשה בזה שימוש. אני אתייחס למה שאתה אומר כדוגמה גם בחוק הזה.

לא ארחיב פה בזמן המוגבל שאתה נותן לנו למה אנחנו נגד החוק, במהות של החוק. אנחנו חושבים שזה גם תחילתו של מדרון חלקלק בחוק הזה. אבל אני גם רוצה להעלות ולהציף עוד דבר. אנחנו חושבים שלחוק הזה אין שום תועלת מעשית. אבל במיוחד אני שואל את אלה שהם היוזמים של החוק, למה הם רוצים לחוקק את החוק הזה. כשאין חוק, זה רק עושה להם טובה. מה התכלית שלו?

יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):

מי זה הם? זה היו"ר.

אורי מקלב (יהדות התורה):

לא היוזמים של החוק. זו המפלגה הגדולה שמרכיבה את הקואליציה, שהיא עומדת מאחורי החוק. חלק ממנה הם היוזמים. נניח שהיינו מקבלים את החוק בגרסה הראשונה והיינו אומרים שכל חבר כנסת שעושה כך, ואנחנו נקבע ואנחנו נשעה חברי כנסת, אנחנו אפילו נוציא חברי כנסת, ואז מה הייתה התועלת? הם רוצים להגיע לנושא של הטרור. הם היו מונעים את הטרור?

יעל גרמן (יש עתיד):

אז למה אתה הולך להצביע בעדו?

היו"ר ניסן סלומינסקי:

יעל, בבקשה.

אורי מקלב (יהדות התורה):

את מדברת בפן אחד והמפלגה שלך מדברת אחרת. יש כאן באמת חלוקה מאוד טובה.

יעל גרמן (יש עתיד):

המפלגה שלי חד-משמעית נגד.

אורי מקלב (יהדות התורה):

יש לנו בעיה אחת, שנדע את האמת, אנחנו לא מנהיגי ציבור. אנחנו בסך הכול נבחרו ציבור. רובנו עושים מה שלציבור נוח ומה שהציבור רוצה, ורוצים למצוא חן בעיני הבוחרים. זה משתנה כל הזמן, ואחד מדבר כך ואחד מדבר אחרת. זה מה שאתם עושים כאן בוועדה, ואחרי זה במליאה. יושב-ראש המפלגה שלך מדבר בדיוק הפוך.

חיים ילין (יש עתיד):

אתה עושה אותנו בובות, לפי מה שהעם רוצה. זה לא נכון.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

זכותו של אדם להגיד מה שהוא רוצה, גם אם הוא בקואליציה. נאמרו כאן דברים מהאופוזיציה, ושתקנו.

אורי מקלב (יהדות התורה):

חיים, אני לא מתווכח אתך. אני אמשך בדברים שלי ואני אדבר על עצמי. גם בעניין הזה, הרי אין מי שמוסיף מנדטים לליכוד יותר מחברי בל"ד. כמה מנדטים מוסיפה חנין זועבי לליכוד? אנחנו יודעים גם באמירה האחרונה, בבחירות, הנה הם באים. מה הליכוד רוצה? אתם הרי לאומנים, אתם רוצים לפתח את הרגשות הלאומניים. איך אתם מפתחים את זה? שאתם מביעים מה רוצה לאום אחר שיש פה. אתם מציפים את זה החוצה. גם השליחים וגם חברי הכנסת אומרים את מה שהם מרגישים. אני רוצה להגיד לכם תודה רבה שאתם נמצאים פה. כל אחד יסביר את זה אחרת, אבל אנחנו יודעים בדיוק את מה שאתם מייצגים, מה הם חושבים ומה הם עושים. אתם עושים את זה, אחרת לא הייתם הולכים נגד אלה שבחרו בכם. חברי כנסת עושים את זה המעשים האלה, הם רוצים למצוא חן, הם משקפים את מה שהבוחרים שלהם רוצים וחושבים, וכך הם מחזיקים. הם כמעט ולא באים דווקא להגיד את הדעה העצמית שלהם, אלא את מה שמשקף. אז כל אחד יסביר אחרת. אתם תמשיכו, ומי שזה מאוד לא מוצא חן בעיניו ולכן הוא רוצה להצביע למפלגות לאומניות מאוד, יודע עכשיו בזכותכם, בזכות החברים שנמצאים פה. אין חשיפה. אם זה היה רק בעיתונות ערבית, לא היינו יודעים. אם זה היה קורה רק במסגדים, לא היינו יודעים את זה. אבל כשבאים אחרים ופועלים בחוץ, בחשיפה התקשורתית שיש פה בכנסת, בחשיפה התקשורתית שיש לחברי כנסת, יודעים בדיוק מה חושבים חלק מתושבי המדינה, וכל אחד יחליט. אז יש כאלה שבזכות זה צביעו למפלגה הרבה יותר לאומנית, ששמה על זה דגש.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

אלעזר, תחזור לקראת 13:00. כי יהיו הצבעות.

דב חנין (הרשימה המשותפת):

איזה הצבעות? עוד לא התחלנו בדיון בחוק לגופו.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

קריאה שנייה ושלישית.

דב חנין (הרשימה המשותפת):

מה זה קריאה שנייה ושלישית?

זאב בנימין בגין (הליכוד):

חברים, חבר הכנסת מקלב הופרע באמצע דבריו.

דב חנין (הרשימה המשותפת):

אולי הדיון יהיה אחרי ההצבעות לקריאה שנייה ושלישית. להעיר רטרואקטיבית על החוק.

ציפי לבני (המחנה הציוני):

מה סדר הדיון, אדוני היושב-ראש?

היו"ר ניסן סלומינסקי:

ב-13:00 אנחנו מתכוונים להצביע.

דב חנין (הרשימה המשותפת):

על מה להצביע? עוד לא דיברנו על הנוסח של החוק.

ציפי לבני (המחנה הציוני):

יש לי הערות לסעיפי החוק.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

אנחנו כבר ישיבה שלישית בנושא הזה.

רויטל סויד (המחנה הציוני):

היועצת המשפטית העלתה כמה הערות.

דב חנין (הרשימה המשותפת):

זה הזמן להזמין עוד פעם את היועץ המשפטי לכנסת.

רויטל סויד (המחנה הציוני):

זה לא אמיתי.

אורי מקלב (יהדות התורה):

אני שואל למה אתם רוצים למנוע מחברי כנסת שמייצגים ציבור לייצג מה שהציבור שלהם חושב. איזו תועלת יש לכם בזה? איזו זכות יש לכם לעשות את זה? מעבר לכך, גם בחשבון אלקטוראלי, למה אתם רוצים את זה? זה הרי מוסיף לכם, אתם הרי יודעים את האמת למה אתם רוצים.

יש כאלה שגם מסבירים, ויש לנו חבר כנסת פרשן כמו חבר הכנסת שטרן, שמנסה להסביר שאנחנו מתנגדים לחוק בגלל שאנחנו מפחדים שבסופו של דבר זה יגרום לציבור החרדי.

רויטל סויד (המחנה הציוני):

אז מה תצביע עכשיו?

אורי מקלב (יהדות התורה):

זה נכון שזה יכול להיות, אבל דבר אחד אני רוצה להגיד לכם, אנחנו לא מפחדים מדבר כזה. הכנסת אצלנו זה לא עשרת הדיברות. הכנסת אצלנו זה לא ככלות הכול. להיות במקום הזה, זה ברירת מחדל. היה ויכוח גדול מאוד ביהדות החרדית אם בכלל להיות בכנסת או לא.

רויטל סויד (המחנה הציוני):

יבוא יום ומי שלא אומר "הלל" ביום העצמאות ייחשב כמי שהוא לא תומך במדינה יהודית ודמוקרטית.

אורי מקלב (יהדות התורה):

אני נמצא במקום הזה, בארץ ישראל, לא בגלל המדינה ולא בגלל שאני חייב להסכים. אם אני אחליט שלא להגיד "הלל", אז תוכלו להשיב אותי בכלא.

ציפי לבני (המחנה הציוני):

אורי, אני מאוד מכבדת את מה שאתה אומר, אבל אל תצביע בעד החוק.

רויטל סויד (המחנה הציוני):

אנחנו רוצים להבין מה הוא הולך להצביע.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

חכי ותראי מה הוא מצביע.

רויטל סויד (המחנה הציוני):

לא, שיגיד לנו.

איימן עודה (הרשימה המשותפת):

אנחנו מתלהבים מזה שיש מישהו בקואליציה שמתנגד.

רויטל סויד (המחנה הציוני):

אולי נשמע את משרד המשפטים?

אוסאמה סעדי (הרשימה המשותפת):

משרד המשפטים דיבר?

היו"ר ניסן סלומינסקי:

עמי, בבקשה.

עמי ברקוביץ:

אני מביא את העמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, לא מטעם ועדת שרים לחקיקה, כי הנושא לא הובא בפניה.

עיסאווי פריג' (מרצ):

היועץ המשפטי החדש?

עמי ברקוביץ:

נכון. לעמדת היועץ, לא ניתן לומר שהצעת החוק - - -

תמר זנדברג (מרצ):

רגע, זו פעם ראשונה שאנחנו שומעים את עמדת היועץ המשפטי לממשלה בחוק כל כך - - -

מיכל רוזין (מרצ):

נכון.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

תמר, אני מבקש. רצינו לשמוע אותו.

מיכל רוזין (מרצ):

לא רצית לשמוע, הכרחנו אותך.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

לא ידעתי שיש לו. בבקשה.

עיסאווי פריג' (מרצ):

לא נעים להיות נציג של יועץ משפטי ברגעים כאלה.

עמי ברקוביץ:

בעיקר כשלא נותנים לו לדבר.

לא ניתן לומר שהצעת החוק המבקשת לתקן את חוק יסוד: הכנסת, כך שתתאפשר השעיה עד כדי הדחה של חבר כנסת מכהן על בסיס עילות הפסילה להתמודדות לכנסת, כפי שנקבעו בסעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת, ובהתאם לפרוצדורה כפי שהיא המותוות בהצעה במתכונתה כעת, היא בלתי חוקתית. זאת בהתחשב בכך שמדובר בהצעה לתיקון חוק יסוד, ובשים לב גם לאמירות בפסיקת בית המשפט העליון, באשר לתחולה בישראל של דוקטרינת התיקון החוקתי הלא-חוקתי, בשל פגיעה בעקרונות היסוד של השיטה.

מבלי לגרוע מן האמור, מובן כי חקיקתו של תיקון כזה המוצע, מחייבת זהירות רבה נוכח הקשיים שהוא מעורר. הכוונה בהקשר זה היא לקשיים המובנים שבקיומו של משפט עמיתים על בסיס אידאולוגי, תוך הסמכת רוב פוליטי של חברי כנסת להחליט על הפסקת כהונה של חבר כנסת מכהן, אשר נבחר כדין. מובן גם כי בהסדר שכזה - -

מיכל רוזין (מרצ):

ללכת עם ולהרגיש בלי.

תמר זנדברג (מרצ):

ממש.

עמי ברקוביץ:

- - יש כדי לפתוח פתח להתנכלות של הרוב למיעוט, ולזכויות הייצוג שלו בכנסת, ולגרום לסיכול רצון הבוחרים שהצבעתם הביאה לבחירתו. ומכאן הזהירות הרבה הנדרשת בגיבושו של ההסדר בהתאם לפרטים שייקבעו.

רויטל סויד (המחנה הציוני):

היועץ המשפטי נגד החוק.

דב חנין (הרשימה המשותפת):

אדוני היושב-ראש, אי-אפשר לבצע את ההליך הזה. אתה לא יכול לא לקיים דיון על כל סעיף. אתה לא יכול לא לקיים דיון על כל סעיף.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

דב, צא החוצה.

דב חנין (הרשימה המשותפת):

אתה לא יכול לא לקיים דיון על כל סעיף.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

אני קורא אותך לסדר פעם ראשונה.

דב חנין (הרשימה המשותפת):

מה זה צא החוצה?

היו"ר ניסן סלומינסקי:

אני קורא אותך לסדר פעם שנייה. אני קורא אותך לסדר פעם שלישית. נא לצאת.

(חבר הכנסת דב חנין יוצא ממליאת הוועדה.)

מיכל רוזין (מרצ):

אתה לא תעשה הצבעה.

קריאה:

- - -

עבדאללה אבו מערוף (הרשימה המשותפת):

זה טרור. זה טרור. זו דיקטטורה.



רשומות

הצעות חוק

הכנסת

עמוד

הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 45) (השעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א) 74

הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 44) (השעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א

76 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 במטרותיה 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 מועמדו 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(ב) 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.



היועץ המשפטי לכנסת

סימוכין: 01499416
ירושלים, י"ח באדר ב' התשע"ו
28 במרץ 2016

לכבוד
חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין
יושב ראש הכנסת

שלום רב,

הנדון: הרוב הדרוש בהצבעה על הצעת חוק-יסוד: הכנסת (השעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א), כ/626

לקראת ההצבעה הצפויה הערב במליאת הכנסת על הצעת חוק-היסוד שבנדון בקריאה הראשונה, אבקש להתייחס בתמצית לסוגיית הרוב הדרוש בהצבעה:

1. כידוע, לא כל תיקון לחוק-יסוד מחייב רוב מיוחד. ישנם חוקי יסוד משוריינים, כמו חוק-יסוד: הממשלה, שכל תיקון בהם מחייב רוב של חברי הכנסת, וישנם חוקי יסוד שבהם יש סעיפים מסוימים שהם משוריינים ותיקונם מחייב רוב מיוחד, כמו סעיף 3ב לחוק-יסוד: משק המדינה שעניינו "אי קבלת חוק תקציב".

2. הוראה מיוחדת לעניין זה קבועה בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, שכותרתו "שיטת הבחירות" והוא קובע כך:

"הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות סעיף זה, אלא ברוב של חברי הכנסת."

סעיף 46 לחוק-היסוד: מוסיף כי "שינויי" לעניין סעיף 4 הוא "בין מפורש ובין משתמע".

3. הדרישה לרוב מיוחד הקבועה בסעיף זה פורשה בפסיקה כמתייחסת לא רק לעניין שינויו של סעיף 4 לחוק-היסוד עצמו, אלא גם לכל חקיקה שיש בה, במפורש או במשתמע, שינוי או פגיעה באחד העקרונות הקבועים בסעיף 4. כך למשל, נקבע כי תיקון לחוק מימון מפלגות המעניק מימון יתר למפלגות ותיקות לעומת מפלגות חדשות, יחייב רוב של 61 חברי כנסת בקריאה הראשונה, השניה והשלישית. בדומה, תיקון שעניינו הזכות לבחור ולהיבחר, כמו הגבלת הזכות להיבחר הקבועה בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת, מחייב רוב של 61 חברי כנסת בקריאה הראשונה, השניה והשלישית.

4. הצעת החוק שבנדון באה לאפשר לכנסת, ברוב של 90 מחבריה, להשעות חבר כנסת אם התקיימו בו העילות הקבועות בסעיף 7א שעניינו מניעת השתתפות בבחירות.

ההצעה אינה מתקנת סעיף משוריין, אך נשאלת השאלה האם יש בה שינוי במשתמע של העקרונות הקבועים בסעיף 4 לחוק-היסוד, ובפרט עקרון השוויון בבחירות.

5. **עמדתנו היא כי הואיל והסעיף המוצע אינו עוסק בתקופת הבחירות או בזכות להיבחר, הרי שאין לראות בו שינוי משתמע של עקרון השוויון בבחירות שבו עוסק סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, ולכן הוראת הרוב המיוחד אינה חלה עליו.** הדברים נכונים במיוחד משנקבע בהצעת החוק כי עילות ההשעיה הן אותן עילות הקבועות בסעיף 7א לחוק-היסוד, שכבר נחקקו ברוב הדרוש ומהוות חלק מהמשפט החוקתי שלנו.

6. עם זאת, יש להביא בחשבון שיכול ותיטען טענה כי השעיית חבר כנסת, היכולה להגיע אף כדי הדחתו מהכנסת, מהווה פגיעה עקיפה בעיקרון השוויון הקבוע בסעיף 4 לעניין הזכות לבחור ולהיבחר, ולכן יש להחיל על סעיף זה את דרישת הרוב המיוחד בקריאה הראשונה, השניה והשלישית.

כאמור איננו מחזיקים בעמדה זו. ואולם, אנו סבורים כי נוכח פסיקת בית המשפט העליון שפרשה בהרחבה את המקרים שבהם חקיקה פוגעת באופן משתמע בעקרונות סעיף 4 לחוק-היסוד, ונוכח חשיבותו החוקתית של התיקון המוצע, **רצוי** שאישור הצעת החוק יהיה ברוב של 61 חברי כנסת לפחות בקריאה הראשונה, השניה והשלישית. אך כפי שציינו, לגישתנו אין חובה שהתיקון יתקבל ברוב זה.

בברכה,
איל ינון

העתק:
חה"כ ניסן סלומינסקי, יו"ר ועדת החוקה חוק ומשפט
גב' ירדנה מלר-הורוביץ, מזכירת הכנסת
גב' סיגל קוגוט, המשנה ליועץ המשפטי לכנסת והיועצת המשפטית לוועדת החוקה חוק ומשפט



הכנסת

**הכנסת העשרים
מושב שני**

**פרוטוקול מס' 192
מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
יום שלישי, כ"ג באייר התשע"ו (31 במאי 2016), שעה 10:00**

סדר היום:

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

נכחו:

חברי הוועדה:

ניסן סלומינסקי – היו"ר
אורי מקלב – מ"מ היו"ר
אלעזר שטרן – מ"מ היו"ר
זאב בנימין בגין
ענת ברקו
יעל גרמן
אוסאמה סעדי
רחל עזריה

חברי הכנסת:

עמר בר-לב
זהבה גלאון
אורן חזן
מיקי רוזנטל
קארין אלהרר
דב חנין
אחמד טיבי

מוזמנים:

- עדית נחמן
- נועם פרייס
- שמחה רוטמן
- דבי גילד-חיו
- דורון סלע
- עמיר פוקס
- יערה קסנר
- עמי ברקוביץ
- אמונה קלמן
- מתמחה יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
- מתמחה, המרכז הרפורמי לדת ומדינה
- מנהל פעילות, התנועה למשילות ודמוקרטיה
- מקדמת מדיניות וחקיקה, האגודה לזכויות האזרח בישראל
- אחראית קשרי ממשל, המכון הישראלי לדמוקרטיה
- חוקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה
- פעילה, המשמר החברתי
- מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
- צופה

ייעוץ משפטי:

סיגל קוגוט

מנהל הוועדה:

אסף פרידמן

רישום פרלמנטרי:

סיגל גורדון

יש כאן עילות שאומרות באיזה תנאים אפשר יהיה להעניף את חברי הכנסת האלה, להדיח מהכנסת חברי כנסת מכהנים. אני לא רוצה לדבר אמירות גדולות: פגיעה ביסודות הדמוקרטיה, כל האמירות האלה, אבל אם זה לא פגיעה ביסודות הדמוקרטיה, אני לא יודעת מה כן. פוגעים בחופש הביטוי, משבשים את רצון הבחור ששלח אנשים לכנסת. אני חושבת, שהתבטאויות של כמה מחברי הכנסת מהימין חמורות בעיני לא פחות מכמה התבטאויות של חברי כנסת גם מהשמאל ומהמפלגות הערביות. לא פחות חמורות ודעתי אינה נוחה אתן ואינה נוחה אתן. לא היה עולה בדעתי, שמישהו בכלל היה יכול לחשוב, שהולכים לעשות מהלך, אם חבר כנסת מתבטא והעילות האלה חלות עליו, אז אפשר להשעות אותו, בלי לתחום זמן. אני בכלל מתנגדת לעצם המהלך, אבל גם בלי לתחום זמן.

לכן אני חושבת, שההצעה הזאת אינה ראויה, אין לה מקום, היא לא עומדת בפני עצמה. אני רוצה להדגיש, אפשר להיכנס לסעיפים השונים של החוק ולמתן, זה ממש לא משנה. היא אינה עומדת בפני עצמה, היא חלק ממתקפה מתוכננת ומכוונת נגד חברי הכנסת, נגד ארגוני החברה האזרחית - במקרה של חוק העמותות זה נגד ארגוני החברה האזרחית - אני חושבת שזה דבר שאסור לו לעבור במדינה מתוקנת. תודה רבה.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

תודה. חבר הכנסת בני בגין, בבקשה.

זאב בנימין בגין (הליכוד):

תודה אדוני היושב ראש, חברי, עמדתי בישיבה הקודמת על הבעייתיות המיוחדת בהצעת החוק הזאת ואני כן מבקש לגעת בסעיפים ולהציע הצעות לתיקון, אם כי, כנראה גם אם תתקבלנה, הן לא ירפאו את הקשיים היסודיים בהצעת החוק הזאת.

אחד מהדברים שביקשתי למנוע, אם אני זוכר נכון, אמרתי באותה ישיבה לפני הפגרה, היא הטרדה של חברי הכנסת ובזבוז זמן של הכנסת וועדותיה. ולכן אני מציע כך, בניגוד לדעת חברי שהתלוננו על כך, שהצעד שהצעת החוק הזאת רוצה להסמיך בה את הכנסת, יכול להגיע אפילו לידי הדחה. ראיתם את זאת לחומרה. הצעתי, כדי למנוע הטרדה וכדי לחייב צעד רציני להצעה כזאת, אם היא תבוא, לאפשר בהצעת החוק הזאת רק הדחה של חבר כנסת ולא השעיה של חבר כנסת. כדי שכולם ישקלו ברצינות ולא יהפכו את דבר החקיקה, אם יחוקק, למשהו שבאווירה הקיימת, ומי יודע עוד מה יבוא עלינו, בתנאים של מתח ביטחוני, שאני מקווה שלא יהיה, יהפכו לכלי משחק שהוא בבחינת הטרדה. זה פרדוקסאלי אבל אני מציע את הפרדוקס.

ההצעה האחרת שלי נועדה לצמצם את הפער בין הרוב הדרוש להתנעת התהליך לבין הרף של 90 חברי כנסת שדרוש במליאה כדי לאשר את ההליך עד תומו. לכן אני מציע, שבכלל, הרוב הנדרש להתנעת של התהליך, דובר על 70, בהצעה עדיין יש 61 - - -

היו"ר ניסן סלומינסקי:

כן, על הדוכן אמרתי שאנחנו נשאף להעביר את זה ל-70.

זאב בנימין בגין (הליכוד):

בהמשך לכך אני מציע, שבין ה-70 האלה יכללו עשרה חברי אופוזיציה. כי אם יהיו רק 70 והם לא יכללו חברי אופוזיציה, אז ההנחה, שאפשר יהיה לסגור את הפער בין 70 ל-90 על ידי חברי אופוזיציה תהיה הנחה מאוד מרחיקת לכת ובלתי סבירה.

הצעה אחרונה שלי בהקשר זה, שייקבע בחוק, שאם יגיע הדבר לדיון והצבעה במליאה, ההצבעה תהיה חשאית. אני חושב, שזה ישחרר חלק מהחברים להצביע כפי שהם באמת חושבים. אני חוזר ואומר, אין לי ביטחון, אני אפילו חושש, אם יתקבלו הצעותי אלה, אין בהם מרפא יסודי לקשיים שטמונים בהצעת החוק.

מיקי רוזנטל (המחנה הציוני):

אתה מציע לצבוע את מלאך המוות בלבן. זה בערך ההצעות שלך.



**הכנסת העשרים
מושב שני**

**פרוטוקול מס' 199
מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
יום שלישי, א' בסיון התשע"ו (07 ביוני 2016), שעה 10:00**

סדר היום:

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

נכחו:

חברי הוועדה:

ניסן סלומינסקי – היו"ר
זאב בנימין בגין
יעל גרמן
ציפי לבני
רויטל סויד
אוסאמה סעדי
מיכל רוזין

חברי הכנסת:

יוסף ג'בארין
זהבה גלאון
חיים ילין
מיקי רוזנטל

מוזמנים:

- | | | |
|---|---|-----------------|
| – | יועצת בכירה לשר, משרד ראש הממשלה | רחל גור |
| – | מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים | עמי ברקוביץ |
| – | מתמחה, יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים | עדיט נחמן |
| – | מתמחה יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים | אהוד לנדאו |
| – | הלשכה המשפטית, הכנסת | ליאור בן דוד |
| – | חוקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה | עמיר פוקס |
| – | אחראית קשרי ממשל, המכון הישראלי לדמוקרטיה | דורון סלע |
| – | מקדמת מדיניות וחקיקה, האגודה לזכויות האזרח בישראל | דבי גילד-חיו |
| – | מנהל פעילות, התנועה למשילות ודמוקרטיה | יהודה עמרני |
| – | מנהלת המחלקה לקידום מדיניות, יוזמת קרן אברהם | איה בן עמוס |
| – | חוקרת, המכון למחקרי ביטחון לאומי | קרן אבירם |
| – | עו"ד | צוריאל לביא |
| – | ראש אגף דוברות והסברה | אהוד טנא |
| – | סטודנט | דנה יצחקוב |
| – | סטודנט | אביגיל קופשטיין |
| – | פעיל, המשמר החברתי | אבראהים גדיר |
| – | פעילה, המשמר החברתי | יערה קסנר |
| – | פעילה, המשמר החברתי | ורדה גולדבלט |

לרשימת השדלנים שנכחו בדיון – ראו ב[קישור](#) זה.

ייעוץ משפטי:

סיגל קוגוט
אפרת חקאק

מנהל/ת הוועדה:

אסף פרידמן

רישום פרלמנטרי:

יפעת קדם

יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):

אנחנו מדברים רק על מעשים שהוא עשה אחרי הבחירות:

סיגל קוגוט:

כן.

יוסף ג'בארין (הרשימה המשותפת):

איפה זה כתוב?

סיגל קוגוט:

"אם קבע שהתקיים בו, לאחר היבחרה של אותה כנסת".

מיכל רוזין (מרצ):

האם המשפט שאומר "בהחלטה כאמור תקבע הכנסת את תקופת ההשעיה, ויכול שתהיה עד תום כהונתה של אותה כנסת" לא אומר בצורה חד משמעית שמדובר בהדחה ולא בהשעיה?

סיגל קוגוט:

זה יכול להיות הדחה, זה ברור. אתם צריכים להחליט מה אתם רוצים שיהיה, מתי אתם רוצים שיוכלו להפעיל את הכלי הזה.

מיכל רוזין (מרצ):

האם לא נכון לעשות פה שני סייגים: אחד, שזה לא יכול להיות עד תום כהונתה של הכנסת, זאת אומרת, להגביל זמן כך שלא יפחת מחצי שנה וכדומה, שלא לפני בחירות יעשו כל מיני תעלולים פופוליסטיים, יחליטו להדיח כמה חברי כנסת כדי לזכות בקרדיט על כך שהם העיפו חברי כנסת על סעיפי טרור וכדומה?

סיגל קוגוט:

בחוק הרגיל אתם יכולים לכתוב שאם נעשה מעשה כזה, צריכים להגיש את הבקשה להדחה בתוך x זמן מהמעשה, כדי שלא יזכרו אחרי שנתיים שמישהו היה לא בסדר.

מיכל רוזין (מרצ):

אני בעד זה, רק אני אומרת הפוך. אחד, שזה לא יהיה עם תום כהונת הכנסת, כי אז זו הדחה, לא השעיה. צריך למחוק את הסיפא של המשפט.

סיגל קוגוט:

אני חושבת שזה צריך להיות הדחה. אם את הולכת על השעיה קצרה, זה אומר שאת מתכוונת למעשים לא חמורים.

מיכל רוזין (מרצ):

אני חושבת שזה חייב להיות מסויג לתקופה שתהיה לפחות חצי שנה או שנה לפני מועד הבחירות הקבוע בחוק. גם ככה אנחנו הולכים לבחירות כל שנתיים, שנתיים וחצי. אם לא נסייג את זה מהסוף, אז חצי שנה לפני הבחירות אנחנו נראה הרבה יוזמות כאלו, בין אם הן יצאו לפועל, בין אם לא. בואו נסייג את זה כך שהעניין הפופוליסטי לא יהיה פה, למרות שהכל פה פופוליסטי. קשה לי מאוד להתייחס ברצינות לסעיפים.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

היית צריכה להיות הוגנת ולהגיד שבתנאי שאותו חבר כנסת לא עושה את המעשה חצי שנה לפני, כי הוא עושה את זה גם כדי למצוא חן בעיני קהל מצביעיו. לא יכול להיות שהוא ישתמש, לשיטתך, בטיעון פופוליסטי והכנסת תהיה מנועה מלהשתמש.

מיכל רוזין (מרצ):

זו אינה גזירה שווה ולא אותו דבר, מכיוון שכל מטרת החוק הזה, על פי מה שאתה הצהרת, בא להגיד: תראו, נכון שיש כל 4 שנים בחירות ושם אנחנו יכולים לפסול רשימה או אדם מלרוץ לכנסת, אבל אנחנו לא יכולים שב-4 השנים האלה נהיה משוללי כוח לשנות את פסיקת הבוחר, אנחנו צריכים שיהיה בידינו כלים לשנות את זה תוך כדי. אם יש חצי שנה או שנה לבחירות, זה מיותר את העניין, בגלל שאתה אומר, רגע, עוד חצי שנה יש בחירות. אם אותו חבר כנסת עשה מעשה שכזה, הוא יעמוד עכשיו להחלטה של ועדת בחירות ולהחלטה של בית משפט. מה שאתה אומר זו לא גזירה שווה. העובדה שאני דורשת חצי שנה או שנה לפני בחירות שיהיה סף שאי אפשר יהיה יותר להשעות, זה מכיוון שכאשר עוברים את הסף הזה ומתקרבים לבחירות כבר עומדים בפני שני שלבים שניתן לעמוד לביקורת, שזאת ועדת בחירות ובית משפט. אני ממש חושבת שחייבים לסייג את זה.

הדבר הנוסף שאני רוצה לשאול זה על חוק הטרור. אם הבנתי נכון, מה שאת בעצם אומרת זה שחוק הטרור מכסה היום יותר מאשר בעבר את אותן עבירות שהיה קשה לכנסת להתמודד איתן מול חברי כנסת בהליכים פליליים.

סיגל קוגוט:

חלקן, כאלו שלא דורשות קשר סיבתי.

מיכל רוזין (מרצ):

יש פה התעקשות על כך שמי שקובע זו ועדת הכנסת. אני לא בעד שוועדת האתיקה תקבע דברים, אבל בוועדת האתיקה יש איזון בין קואליציה לאופוזיציה. כאשר אתה בא ואומר שוועדת הכנסת היא זו שתקבע, מראש אתה סותר את עצמך בחוק, כי אתה אומר שבוועדת הכנסת יש רוב לקואליציה, לכן הסף הראשון הוא סף פוליטי שממילא יעבור תמיד.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

צריכים שלושה רבעים ו-70 שיפנו.

מיכל רוזין (מרצ):

אנחנו יודעים שזה לא יפעל נגד המיינסטרים, זה יפעל נגד הקצוות.

מיקי רוזנטל:

אני הבנתי ממך שוועדת האתיקה, שגם לה יש מנגנון של השעיה, איננה מרחיקה את חברי הכנסת מהצבעה ולפיכך נדרש החוק הזה. המשמעות היא שלחוק הזה אפשר לקרוא רק חוק ההדחה, כי את הזכות שלא להצביע אי אפשר לשלול מחברי הכנסת בכלל. או שהוא חבר כנסת ויכול להצביע, אפילו כשהוא בהשעיה, או שהוא לא חבר כנסת. יש פה רק הדחה, אין פה השעיה, כי החוק לא מאפשר את זה בכלל.

עמי ברקוביץ:

זאת הדחה לתקופה.

מיקי רוזנטל:

אין דבר כזה הדחה לתקופה.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

יש. גם בחוק היום קיים.

סיגל קוגוט:

חוק יסוד הכנסת קובע שמי שמורשע בערכאה ראשונה, מושעה עד סיום הדיון בערכאה שנייה.

מיקי רוזנטל:

להצביע הוא יכול בזמן הזה?

סיגל קוגוט:

לא.

מיקי רוזנטל:

המשמעות הפרקטית של הדבר הזה זאת הדחה, לא השעיה, כי ספק אם אחרי הליך משפטי שבארץ לוקח שנה, שנתיים, שלוש וארבע זה בכלל יהיה רלוונטי. המשמעות של זה היא הדחה, אז למה לא קוראים לחוק הזה חוק ההדחה אלא חוק ההשעיה? זאת השאלה הראשונה.

השאלה השנייה היא לגבי כפל הליכים. אני רוצה דווקא להיות בצד המחמיר. אם יבוא חבר כנסת שעובד בשביל ארגון טרור, שהוא מרגל, אין בכלל שאלה, הכנסת בהליך לפי החוק הזה תדיח אותו. היא תגיד שהוא עוזר לארגון טרור. אחר כך המשטרה תרצה להעמיד אותו לדין. כשהוא יבוא בפני בית משפט עליון בטענה של הגנה בפני הצדק, הוא יגיד: תראה, אני כבר נענשתי פעם אחת, מה זה העונש הכפול הזה? אני לא שואל את זה סתם. אני שואל את זה, כי זה מוביל למצבי קיצון מוזרים ביותר. נתתי רק דוגמה אחת, אבל יש דוגמאות בשפע, גם הפוכות. כשחבר כנסת ילך למשטרה הוא ידע שהוא בצרות. הוא באופן שיטתי אומר דברים איומים נגד קיום מדינת ישראל. הוא הולך למשטרה ומבקש שיחקרו אותו על העניין. ברגע שנפתחת חקירה משטרה, היועץ המשפטי לממשלה יפנה ליועץ המשפטי לכנסת ויגיד: תראו, אתם לא יכולים לקיים לו הליך כי אנחנו מקיימים את ההליך. הנושא הזה של כפל הליכים הוא דרמטי, הוא לא סתם איזו התעקשות שאני מתעקש עליה. הוא מהווה אבן יסוד בשיטה המשפטית שלנו. אני אשמח לקבל על זה תשובה. אני נתתי דוגמאות אבסורדיות או מרחיקות לכת, אבל הן לא נטולות ממשות במציאות הישראלית.

השאלה השלישית שלי קשורה לשאלה הראשונה: האם לא ראוי לוותר על החוק הזה ולשנות את כללי האתיקה, כי לפחות המנגנון בוועדת האתיקה, כבר הוזכר על ידי מיכל, הוא יותר מאוזן, הוא לא איזה רוב אקראי שנבחר. יש שם נציגי אופוזיציה וקואליציה. לפחות להקדים את ההליך של ועדת האתיקה להליך הפורמאלי שמתואר כאן, כי אז יש לנו איזה שהוא מנגנון בלימה. נכון שלוועדת האתיקה אין כלים לאסוף ראיות, אבל יש לה איזה שהוא ניסיון.

זאב בנימין בגין (הליכוד):

למי יש כלים, לוועדת הכנסת?

יעל גרמן (יש עתיד):

אני מצטרפת לדבריו של חבר הכנסת רוזנטל. אני חושבת שוועדת האתיקה צריכה להיות סמן לפני שאנחנו מעבירים את החוק הזה. כאשר אנחנו מדברים על כך שהכנסת רשאית ברוב של 90 חברי כנסת להחליט להשעות או להפסיק את חברותו, ברור שאין להפסיק את חברותו, כי זה דבר שהוא מאוד מאוד דרקוני. אני חושבת שיש כאן תמימות דעים על כך שזה לא בא בחשבון.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

מי שביקש את זה זו היועצת המשפטית. אני מדבר על השעיה, לא על הדחה.

מיכל רוזין (מרצ):

כן, אבל אתה עושה מכבסת מילים. ברור שמדובר בהדחה.

יעל גרמן (יש עתיד):

צריך למחוק את המילים "להפסיק את חברותי". אני מבקשת לקבל את רוח דבריה של היועצת המשפטית שבאה ואומרת שאם אנחנו מדברים על סעיף 7א(א), הרי שהעילה הראשונה עמומה במיוחד, ולכן אם יוחלט לקדם את התיקון מוצע להסתפק בשתי העילות האחרות.

אני רוצה לדבר על שתי העילות האחרות. אם אנחנו פונים לשתי העילות האחרות, אני מבקשת שנוכל לדון בהן אך ורק אם הן אינן נכללות בחוק הטרור ואם לא ניתן באמת להגיש תביעה לחבר הכנסת במסגרת חוק הטרור, כי אם כן, בשביל מה להפעיל את החוק הזה. אני מתנגדת לחוק הזה, אבל אני חושבת שאנחנו צריכים לדאוג כולנו כאן שהחוק הזה כמעט לא יופעל, או יופעל במקרים מאוד מאוד קיצוניים.

זאב בנימין בגין (הליכוד):

אנחנו משתמשים פה במילה "השעיה" במובן אחר מזה השגור על פיהם של חברי הכנסת שמתייחסים לוועדת האתיקה. ועדת האתיקה יכולה להשעות עד גבול מסוים. פה זו השעיה מאוד חריפה, תקיפה. יכול להיות שצריך לומר השעיה סוג א' והשעיה סוג ב'. כדי למנוע את כל הבלבול, וכדי למנוע שימוש לרעה, שימוש להצקה, להטרדה, לפתיחת הליך של החוק הזה, למרות שידוע פחות או יותר שאין לו סיכוי למימוש, חשבתי ללכת בעקבות המלצת הייעוץ המשפטי, כלומר, לזנוח את האפשרות של השעיה, להחליט שאנחנו עוסקים בהפרות רציניות. אז הכל ידעו להתייחס ברצינות, אם זה הכנסת, בית המשפט העליון, הציבור. אני חושב שזה יותר בריא לכנסת מאשר לעסוק פעמים אחדות במרוצת כהונתה בתרגילי סרק שלא יביאו כבוד לכנסת. אני מציע בסעיף הזה רק את הפסקת חברותו של חבר הכנסת.

רויטל סויד (המחנה הציוני):

נקודת המוצא שלנו בדיון, אתה יודע את זה, ניסן, היא שאנחנו חושבים שזה חוק שהוא איננו חוקתי, הוא פוגע בדמוקרטיה ומן הראוי שהוא לא יהיה. כל מה שאני אומרת עכשיו בא באיזו שהיא דרך לעדן את החוק, או לפחות להכניס בו כלים וערכים דמוקרטיים, זה לא בא במקום העובדה שאנחנו חושבים שהחוק הזה אסור שיהיה בכלל.

אנחנו יודעים שכשביט משפט נדרש לקבל החלטות על פי סעיף 7א, הוא עושה את זה על פי אמות המידה הפסיקטיות שהוא פסק, אבל יותר מזה, הוא דן על פי ראיות. צריך להביא עדים, צריך להגיש מסמכים, צריך להציג תשתית ראיתית מבוססת כדי שבית המשפט יקבל החלטה. כשאנחנו מעבירים לכנסת תפקיד מעין שיפוטי, כשבתפקיד המעין שיפוטי הזה היא צריכה לקבל הכרעות שיפוטיות לחלוטין, אי אפשר שלא להורות לה לדון רק על פי הפסיקה, אלא גם לבסס את זה על תשתית ראיתית איתנה ומוצקה. כאשר אני מסתכלת על פרק ד'1, סעיף 8א(ג), על כך שוועדת הכנסת לא תציע ולא תחליט אלא לאחר שניתנה לאותו חבר כנסת או ליועץ המשפטי לממשלה הזדמנות להשמיע את דברם וטענותיהם, אז עם כל הכבוד, גם פה נותנים לנו הזדמנות להשמיע את דברינו ואת טענותינו. אנחנו אפילו לא מקבלים תשובות על הטענות שאנחנו מעלים. אנחנו עושים פה ונטילציה, זה מה שאתה נותן לנו לעשות. אנחנו מדברים, יש פרוטוקול, ואחר כך מזמנים את כל הקואליציה, היא מצביעה ואין שום תהליך אמיתי. אנחנו חייבים לעגן בחקיקה שלפחות כשוועדת הכנסת דנה או כשמוגשת בקשה ליו"ר הכנסת, תהיה תשתית ראיתית איתנה, יישמעו עדים, יהיו ראיות. העדים והראיות האלו יהיו על עניינים חוזרים ונשנים, לא רק על איזה מקרה חד פעמי ספורדי שאיזה מישוה אמר משהו שלא היה נראה, לא נשא חן או היה נראה כאילו הוא נכנס לאחת העילות. צריך שתהיה תשתית ראיתית איתנה של מקרים חוזרים ונשנים, לראות שאנחנו מדברים על משהו שהוא מוצק, לא על איזה משהו ערטילאי, כי עם כל הכבוד, להשמיע טענה זה לעשות וי ולהגיד "הנה השמענו".

זאב בנימין בגין (הליכוד):

אני מפנה אותך להערה של עמיר מהישיבה הקודמת. מדברייך משתמע שחברי הכנסת בוועדת הכנסת מוכשרים לדון בראיות, לשקול אותן באופן שהוא שווה ערך לבית משפט. האנשים מצוינים כולם, אבל הראיות האלו צריכות להישקל על פי מסורת שיפוטית מסוימת.

רויטל סויד (המחנה הציוני):

אני חוזרת על דבריי מהישיבות הראשונות על החוק הזה, כשאמרתי שלא ניתן לתת לחברי כנסת תפקיד שיפוטי מכיוון שחברי הכנסת, בין אם הם משפטנים ובין אם לא, הם לא שופטים במדינת ישראל. אלה דברים שכבר אמרנו אותם. אנחנו עכשיו מתעסקים בחוק לא כשר ובעייתי. מנסים באיזו שהיא דרך לעשות בו איזה משהו כדי שהוא יעמוד בסטנדרטים חוקתיים כלשהם.



**הכנסת העשרים
מושב שני**

**פרוטוקול מס' 213
מישיבת ועדת החוקה, חוק ומשפט
יום שלישי, ט"ו בסיון התשע"ו (21 ביוני 2016), שעה 10:00**

סדר היום:

1. הצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 45) (השעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א) (כ/626)
2. הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 44) (השעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת), התשע"ו-2016 (כ/626) - הכנה לקריאה שנייה ושלישית

נכחו:

חברי הוועדה:

ניסן סלומינסקי – היו"ר
זאב בנימין בגין
יעל גרמן
אורי מקלב
רויטל סויד
אוסאמה סעדי
רחל עזריה
אלעזר שטרן

חברי הכנסת:

יוסף ג'בארין
חיים ילין
נאוה בוקר
זהבה גלאון
גימאל זחאלקה
טלב אבו עראר
עודד פורר

מוזמנים:

עמי ברקוביץ	–	ממונה (חקיקה), משרד המשפטים
אהוד לנדאו	–	מתמחה, משרד המשפטים
פרופ' ברק מדינה	–	חבר סגל, האוניברסיטה העברית בירושלים
ד"ר עמיר פוקס	–	חוקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה
עו"ד דבי גילד-חיו	–	מקדמת מדיניות וחקיקה, האגודה לזכויות האזרח בישראל
עו"ד שמחה רוטמן	–	התנועה למשילות ודמוקרטיה
עו"ד קרן אבירם	–	חוקרת, המכון למחקרי ביטחון לאומי
עדי שטיין	–	מקדמת מדיניות, קרן אברהם
חובב ינאי	–	פעיל, המשמר החברתי
סעדה יקותיאל	–	פעילה, המשמר החברתי
שרה קרמר	–	פעילה, המשמר החברתי

לרשימת השדלנים שנכחו בדיון – ראו [בקישור זה](#).

ייעוץ משפטי:

סיגל קוגוט
אפרת חקאק

רכזת בכירה בוועדה:

חופית כהן

רישום פרלמנטרי:

הדר אביב

היו"ר ניסן סלומינסקי:

דיברנו, להגדיל את זה ל-70.

רחל עזריה (כולנו):

גם 70 הייתי מגדילה. אני אומרת, בעניין הזה, כמה שיותר להגדיל, יותר טוב. אני באמת חושבת שאם אנחנו מדברים על איזשהו חבר כנסת שמתנהג בצורה בלתי אפשרית, ואני רוצה לומר גם שהרבה מהדברים מבוססים על הישיבה שלי בשנה האחרונה בוועדת האתיקה והתמודדות לא פשוטה עם מקרים שברור לנו שבעצם כל חברי הכנסת לא היו רוצים לראות מראות כאלה, וזה מרחב מאוד מורכב. אז אני חושבת שלהגדיל מעל ל-70. אני הייתי מציעה 90. זו ההצעה שלי.

הדבר השני שאני חושבת שהוא קריטי בסיפור הזה, זה איפה מתקיימים הדיונים. הדיונים, אם הם מתקיימים בוועדת הכנסת, בוודאי אם ועדת הכנסת פתוחה לציבור, אי אפשר לנהל דיונים כמו שצריך. ואני שוב חוזרת לוועדת האתיקה – בוועדת האתיקה, ויוסף ג'בארין שישב פה קודם גם חבר בוועדת האתיקה, אנחנו מתייחסים ממש בחרדת קודש, קודם כל, לעניין הזה ששום דבר לא יוצא מהוועדה. ודבר שני, להבנה שהרבה מאוד דברים צריכים להתקבל לא רק בעמדת רוב, אלא ממש פה אחד. ודבר נוסף, בוועדת האתיקה יש 50% קואליציה, 50% אופוזיציה.

אני מציעה שתי הצעות: או להעביר את זה לוועדת האתיקה, שם בסופו של דבר, יסתיים המהלך. ואני חושבת שזו בדיוק ההוכחה והאמירה שאנחנו לא מדברים על קבוצה אחת שרוצה לחסל קבוצה יריבה פוליטית, אלא באמת התמודדות של הכנסת עם תופעות קיצוניות שצריכות התמודדות. ובכל מקרה, גם אם ההצעה שלי שזה ילך לוועדת האתיקה לא תתקבל, אני מציעה שגם אם הדיון מתרחש בוועדת הכנסת, זה צריך להיות דיון סגור.

זהבה גלאון (מרצ):

חסוי באופן חסוי, את מתכוונת. חיסוי חסוי.

אוסאמה סעדי (הרשימה המשותפת):

שיהיה מרתף.

רחל עזריה (כולנו):

לא, למה? את רואה את זה אחרת, הבנתי. אני לא רואה את זה אחרת.

אני חושבת שכשהדיון הוא פתוח לציבור, אז כל חבר כנסת חושב על המצביעים שלו וחושב על המתפקדים שלו - - -

היו"ר ניסן סלומינסקי:

חבר'ה, זה לא ויכוח. זו דעתה.

רחל עזריה (כולנו):

בסדר, זה לא ויכוח. אז אני אתייחס – והוא חושב שצריך להוציא כותרת, והכותרות האלה, בסופו של דבר, מאוד-מאוד מקשות על הדיון, לזקק מהי הבעיה ומה צריך להיות הפתרון.

דבי גילד-חיו:

ואת חושבת - - -

רחל עזריה (כולנו):

את לא צריכה להסכים איתי. זו זכותך. עכשיו זכות הדיבור אצלי.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

אה, ושם? - - -

סיגל קוגוט:

מה לעשות? בני-אדם הם תמיד בני-אדם, אבל עדיין פוליטיקאי כשופט זה תרתי דסתרי, ואת זה צריכים - - -

היו"ר ניסן סלומינסקי:

אני נתתי דוגמה שיש מצב במשק - - -

סיגל קוגוט:

שעומדת חזקת חפות, ומשעים אדם.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

כן, זהו. זה מה שרציתי לתת דוגמה, והיא דוגמה נכונה וטובה ואתם מסכימים איתה. בסדר, לא באתי להגיד שזה דומה באלף אחוז. אבל יש מצבים כאלו.

סיגל קוגוט:

לסדר הדיון: בפסקה הראשונה הוועדה בינתיים התחילה ללבן, ואני הכנסתי כאן כל מיני גרסאות. כאן מדובר על הסעיף עצמו. שוב, יש פה גרסה של חברי כנסת – רוב חברי הכנסת חשבו שצריך לייחד את זה רק לעילה השנייה והשלישית של חוק יסוד: הכנסת, ולא לעילה העמומה של שלילת מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. היו חברי כנסת שחשבו לקרוא לילד בשמו ולומר שזה הדחה. אני גם חשבתי שזה הדבר הנכון, גם כדי לומר שאם משהו באמת פוגע בעיקרי המדינה, אני לא מבינה מה ההשעיה פה, זאת אומרת, אם הוא באמת פוגע בעיקרי המדינה, גם כדי לשמר את המבחנים של בית-המשפט.

היו חברי כנסת שחשבו ההיפך. שמתי גם את הגרסה שלהם, אתם תראו אותה פה כגרסה ג'. זאת אחת הגרסאות של חברת הכנסת גרמן, יחד עם חברת הכנסת רוזין, שדווקא צריך לומר שזה יהיה רק השעיה, אבל לטווח קצר שייקבע בחוק, שלא תעלה על ולא עד סוף הקדנציה, כדי להבטיח שזה יהיה עונש שהתוצאה שלו היא מינורית, שהפגיעה שלו בזכות לבחור ולהיבחר היא מינורית.

אחר-כך היתה גרסה של חברת הכנסת רוזין, שבתקופת בחירות בכלל לא השתמשו בסעיף הזה, גם בגלל שאז המניעים הפוליטיים מתגברים, וגם בגלל שאז יש את הפתרון של 7א, אז לא צריך שהכנסת תדיח אנשים לקראת סיום כהונתה.

זאב בנימין בגין (הליכוד):

אז זו לא הצעה שסותרת את הקודמות?

סיגל קוגוט:

נכון. לא כל ההצעות סותרות, רובם משלימות.

אחר-כך יש כאן את הגרסה של חברתה כנסת סויד, שגם אם אנחנו הולכים על 90 ח"כים להדחה, עדיין צריכים לקבוע גם בזה מספר של חברי אופוזיציה על-מנת להבטיח – תיכף נגיע לסעיף שהיום אנחנו נדון בשאלה איך פותחים את ההליך הזה. אבל בין איך פותחים אותו ואיך מסיימים אותו, זה צריך להיות משהו מאוד-מאוד חוצה מפלגות ומאוד רחוק מרוב קואליציוני, אלא משהו עם הסכמה מאוד רחבה של הבית. והוספתי את הגרסה.

ואז גרסה שבעקבות ההערה של חבר הכנסת גיבארין, להשוות את זה לסעיף 7א, כך שיידרש אישור של בית-המשפט. כל הגרסאות, אתם תראו, הן מסומנות בקווים כדי שתוכלו לראות אותן.

יעל גרמן (יש עתיד):

--- אוי

היו"ר ניסן סלומינסקי:

לא, ואת רואה שאפשר.

יעל גרמן (יש עתיד):

--- שבפרטי התהליך של חבר כנסת הוא לא מושלם.

היו"ר ניסן סלומינסקי:

זה נכון וזה נכון. יש דוגמאות לפה ויש דוגמאות פה. אין צד אחד שזה מאה אחוז, כי יש מספיק דוגמאות לכאן ולכאן.

יעל גרמן (יש עתיד):

לא, יש סיבה לכל דבר. יש סיבה, והסיבה היא בדיוק המידתיות והסבירות. כמה באמת אנחנו יכולים לקחת על עצמנו את הזכות שלנו לשפוט את חברינו שדעותיהם שונות פוליטית אפריורית. זו הסיבה. יש פה רציו.

אוסאמה סעדי (הרשימה המשותפת):

לעניין הדיון בוועדת הכנסת, אם זה יגיע לוועדת הכנסת – יש סדרי דין איך זה, מי מגיש עם תצהירים ---

היו"ר ניסן סלומינסקי:

מפורט שם, כן, איפה להופיע ---

סיגל קוגוט:

כן, זה תיכף מגיע בהשלמה בחוק הרגיל. כאן אנחנו בחוק יסוד. אחר-כך יש לנו גם חוק רגיל, שאת כל סדרי הדין שם ובתקנון הכנסת.

עכשיו הגענו לסוגיה אם אתם מעוניינים בהליכים חשאיים או גלויים. זו סוגיה עם דילמה רצינית, בגלל שמצד אחד כל חבר כנסת, מה שהוא עושה, נשפט על-ידי הציבור ---

היו"ר ניסן סלומינסקי:

--- בוועדת הכנסת.

סיגל קוגוט:

בשניהם, במליאה וגם בוועדה.

זה דבר נדיר. חבר כנסת בדרך-כלל נותן דין וחשבון על מעשיו, מנמק אותם, עומד מאחוריהם, השקיפות היא נר לרגלי הכנסת, חוץ מהליכים מסוימים שהם באמת אישיים, כמו בחירות. מצד שני, יכול להיות שהנטרול של הפוליטיות החזקה מאוד שיכולה להיות בהליך הזה, אלא אם כן באמת תחליטו על רוב עצום לפתיחת ההליך – יש קשר בין הרוב לבין – כי הבעיה היא לנסות לנטרל את האופי הפוליטי מאוד שיכול להיות להחלטות האלה. הנטרול הזה יכול להיות בכמה צורות. או לדרוש רוב מאוד-מאוד חוצה מפלגות, בשביל להתחיל את ההליך הזה בכלל. או להגיד שההליך – אולי לא הדיונים, הדיונים עצמם ופרוטוקולים יהיו, אבל ההצבעה בסוף, חבר הכנסת עומד עם עצמו ועם מצפונו, רק ההצבעה תהיה חשאית. זה דרך אחרת לנטרל על אף שבאמת זה דילמה גדולה בגלל אופי הפעילות של הכנסת.

אז פה אתם צריכים עכשיו להחליט אם אתם מציעים משהו כזה או לא.

השעיית חבר כנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת

נוסח להצבעה ביום 4.7.16 – הכנה לקריאה השנייה והשלישית

חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' ...)

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

"(ד) (1)

נושא מס' 1: צמצום עילות ההשעיה רק להסתה לגזענות ולתמיכה במאבק מזוין נגד מדינת ישראל:

הכנסת רשאית, ברוב של 90 חברי הכנסת, להחליט להשעות חבר כנסת אם קבעה שהתקיים בו, לאחר היבחרה של אותה כנסת, האמור בסעיף 7א(א)(2) או (3)² לגבי מועמד; בהחלטה כאמור תקבע הכנסת את תקופת ההשעיה, ויכול שתהיה עד תום כהונתה של אותה כנסת.

נושא מס' 2: האם הכנסת רשאית להדיח או להשעות את חבר הכנסת, ואם להשעות – האם לקצוב את ההשעיה בזמן?

גרסה א' [לקבוע שהכנסת יכולה רק להדיח ולא להשעות - שכן מי שפועל באופן חמור ובהתאם למבחנים שנקבעו בפסיקה בניגוד לעקרונות של סעיף 7א – מעשהו חמור מאוד. ובנוסף – כך יישמר שימוש נדיר בסעיף]:

הכנסת רשאית, ברוב של 90 חברי הכנסת, ~~להחליט להשעות~~ **להפסיק את חברותו של חבר כנסת אם קבעה שהתקיים בו, לאחר היבחרה של אותה כנסת, האמור בסעיף 7א(א)(2) או (3) לגבי מועמד; בהחלטה כאמור תקבע הכנסת את תקופת ההשעיה, ויכול שתהיה עד תום כהונתה של אותה כנסת.**
*** לגרסה א' מצטרף חבר הכנסת בגין.**

גרסה ב' [הנוסח שעבר בקריאה הראשונה – תקופת ההשעיה אינה מוגבלת בזמן ויכולה להגיע עד להדחה דה-פקטו]:

¹ ס"ח התשי"ח, עמ' 69; התשע"ו, עמ' 338.
² חברי הכנסת שהשתתפו בדיון, וכן נציגים מקצועיים סברו כולם שראוי לצמצם את עילות ההשעיה רק להסתה לגזענות ולתמיכה במאבק מזוין נגד מדינת ישראל, בהיותן עילות ברורות וניתנות יותר להפעלה ע"י הכנסת.

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.

גרסה ג' [לקבוע שהכנסת יכולה רק להשעות לתקופה קצרה חבר כנסת, על מנת להביא לפגיעה התוצאתית הפחותה ביותר ברצון הבוחר ובזכות להיבחר]:

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 שלא תעלה על שלושה חודשים, ויכול שתהיה עד תום כהונתה של אותה כנסת.

*** לגרסה ג' מצטרפים חברי הכנסת מהרשימה המשותפת, ומהמחנה הציוני.**

נושא מס' 3: לקבוע שהכנסת לא תהיה רשאית להשתמש בסמכות ההשעיה בתקופת בחירות (שכן אז האופי הפוליטי של ההחלטות מתגבר, ובנוסף, יש פתרון למי שפוגע בעיקרי המדינה בתקופה זו, באמצעות דיון לפי סעיף 7א):

בסופו של הסעיף יבוא: "...הכנסת לא תהיה רשאית לקבוע כאמור בסעיף זה בתקופת בחירות, כפי שייקבע בחוק." (ור' השלמה בחוק הרגיל).

*** לגרסה זו מצטרפים חברי הכנסת בגין, וחברי הכנסת מהרשימה המשותפת, מיש עתיד, ומהמחנה הציוני.**

נושא מס' 4: לקבוע שגם ההחלטה הסופית של 90 חברי הכנסת, צריכה להתקבל גם בקולותיהם של חברי האופוזיציה (יצוין כי נוסח זה אינו מתיישב עם ההצעה שלהלן שהצבעה תהייה חשאית, ועל פני הדברים לא מתאים לבחור בשתי הגרסאות הללו, שכן על מנת להבטיח חשאיות, אין מקום להבחין בין הצבעת אנשי אופוזיציה להצבעת אנשי קואליציה):

הכנסת רשאית, ברוב של 90 חברי הכנסת, ומתוכם 20 חברי הכנסת בסיעות בכנסת שאינן צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה, 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.

*** לגרסה זו מצטרפים חברי הכנסת מהרשימה המשותפת, מיש עתיד, ומהמחנה הציוני.**

(2)

נושא מס' 5: הרוב הנדרש לפתיחת ההליך, וכמה מתוכם צריכים להיות חברי אופוזיציה:

גרסה א':

החלטה כאמור בפסקה (1) תתקבל לפי הצעת ועדת הכנסת שהתקבלה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, על בסיס בקשה של-70 חברי הכנסת.

*** לגרסה א' מצטרף יושב ראש הוועדה.**

גרסה ב' :

החלטה כאמור בפסקה (1) תתקבל לפי הצעת ועדת הכנסת שהתקבלה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, על בסיס בקשה של-70 חברי הכנסת, מתוכם 10 חברים בסיעות בכנסת שאינן צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה.
*** לגרסה ב' מצטרף חבר הכנסת בגין.**

גרסה ג' :

החלטה כאמור בפסקה (1) תתקבל לפי הצעת ועדת הכנסת שהתקבלה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, על בסיס בקשה של-85 חברי הכנסת, מתוכם 10 חברים בסיעות בכנסת שאינן צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה.
*** לגרסה ג' מצטרפים חברי הכנסת מהרשימה המשותפת, מיש עתיד, ומהמחנה הציוני.**

נושא מס' 6: הצבעה חשאית במליאה (להבטחה מוחלטת של ההצבעה לפי מיטב שיקול דעתו של חבר הכנסת, ללא לחצים קואליציוניים או מחויבויות פוליטיות):
החלטה כאמור בפסקה (1) תתקבל בהצבעה חשאית, לפי הצעת ועדת הכנסת שהתקבלה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, על בסיס בקשה של ...
*** לגרסה זו מצטרפים חבר הכנסת בגין, חברי הכנסת מהרשימה המשותפת, מיש עתיד (כגרסה חילופית), ומהמחנה הציוני.**

נושא מס' 7: דיון סגור בוועדת הכנסת (להבטחה שלפחות הדיון וההצבעה בוועדת הכנסת יהיו לפי מיטב שיקול דעתם של חברי הכנסת, באופן האופן הענייני ביותר, בדומה לדיונים בוועדת האתיקה):
החלטה כאמור בפסקה (1) תתקבל לפי הצעת ועדת הכנסת שהתקבלה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, על בסיס בקשה של ...; הדיונים, הפרוטוקולים וההצבעה בוועדת הכנסת יהיו חסויים; אין לנכוח בהם אלא ברשות הוועדה, ואין לפרסמם, כולם או מקצתם, אלא ברשות בכתב מאת הוועדה ובתנאים שתקבע.

נושא מס' 8: הליך מקדים בוועדת האתיקה של הכנסת:
גרסה א' [קביעה כי הליך מקדים בוועדת האתיקה יתקיים לפני שחברי כנסת יוכלו להגיש בקשה לוועדת הכנסת]:
בסוף הסעיף יבוא: "... בקשה כאמור יכול שתוגש רק לאחר שעניינו של חבר הכנסת נדון בוועדת האתיקה של הכנסת וזו החליטה שניתן לפתוח בהליך לפי סעיף זה."
*** לגרסה א' מצטרפים חברי הכנסת מהרשימה המשותפת, ומיש עתיד.**

גרסה ב' [קביעה כי הבקשה של 70 חברי הכנסת תוגש לוועדת האתיקה]:
בסוף הסעיף יבוא: **"... בקשה כאמור תוגש לוועדת האתיקה של הכנסת וזו רשאית להחליט כי ניתן לפתוח בהליך בוועדת הכנסת לפי סעיף זה."**

נושא מס' 9: משך הזמן להגשת הערעור לבית המשפט [על מנת לאפשר זמן היערכות לקראת הגשת הליך בבית המשפט העליון. היה קונצנזוס בוועדה להאריך את הזמן, אך לא הוחלט סופית ל-14 ימים או ל-21 ימים; יצוין שגרסה זו אינה מתיישבת עם גרסה ב' בנושא מס' 10, שבה מוצע כי ההליך טעון אישור של בית המשפט העליון]:

(3) מי שחברותו בכנסת הושעתה לפי פסקה (1), משרתו תתפנה כעבור **עשרה ימים** 14 ימים / 21 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.

*** לגרסה של 21 ימים מצטרפים חבר הכנסת בגין, וחברי הכנסת מהמחנה הציוני.**

נושא מס' 10: השגה בבית המשפט:
גרסה א': [*] זה הנוסח שעבר קריאה ראשונה, והעברנו אותו מהחוק הרגיל לחוק היסודי]:
(4) 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-1969, בשינויים המחויבים.

גרסה ב' [לקבוע, בדומה לאישור ההחלטה על פסילת מועמד בסעיף 7א, שהחלטת השעיה לפי הסעיף טעונה אישור של בית המשפט העליון]:

"... החלטת הכנסת כי חבר הכנסת מושעה לפי סעיף זה טעונה אישור בית המשפט העליון."

*** לגרסה ב' מצטרפים חברי הכנסת מהרשימה המשותפת, מיש עתיד, ומהמחנה הציוני.**

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

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

נושא מס' 11: תחילה מהכנסת הבאה (תוספת לנוסח שעבר קריאה ראשונה):
(ב) **הוראות חוק-יסוד זה יחולו החל מהכנסת ה-21.**
*** לגרסה זו מצטרפים חבר הכנסת בגין, חברי הכנסת מהרשימה המשותפת, מיש עתיד, ומהמחנה הציוני.**

הסתיוגויות נוספות:

קבוצת הרשימה המשותפת (קבוצת מרצ מצטרפת):

1. בסופו של סעיף 2 יבוא "ותתבסס אך ורק על מעשים ולא על התבטאויות שהן במסגרת חופש הביטוי והחסינות שמוקנית לחבר הכנסת".
2. בסעיף 42ב(ד)(2) המוצע: יש לדרוש רוב של 75 חברי הכנסת לפתיחת ההליך, ומתוכם לפחות 15 חברים מסיעות האופוזיציה.
לחילופין א': יש לדרוש רוב של 85 חברי הכנסת לפתיחת ההליך, ומתוכם לפחות 15 חברים מסיעות האופוזיציה.
- לחילופין ב':** לדרוש שמתוכם לפתוח 20 חברים מסיעות האופוזיציה.
3. בסעיף 42ב(ד)(2), בסופו יבוא "הדיונים בוועדת הכנסת יהיו פומביים ולא בדלתיים סגורות אולם ההצבעה בוועדת הכנסת תהיה חשאית וזאת על מנת שחברי הכנסת יצביעו לפי מיטב שיקול דעתם, ללא לחצים קואליציוניים, או מחויבויות פוליטיות".
לחילופין: הסעיף יימחק.
4. בסעיף 42ב(ד)(2), בסופו יבוא:
"בקשה כאמור יכול שתוגש רק לאחר שעניינו של חבר הכנסת נדון בוועדת האתיקה של הכנסת וזו החליטה שניתן לפתוח בהליך לפי סעיף זה; החלטת ועדת האתיקה תתקבל פה אחד".
5. בסעיף 42ב(ד) המוצע, בפסקה (1), במקום "90 חברי הכנסת" יבוא "100 חברי הכנסת".
6. בסעיף 42ב(ד) המוצע, בפסקה (1), אחרי "90 חברי הכנסת" יבוא "ומתוכם 25 חברי הכנסת בסיעות בכנסת שאינן צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה".
7. בסעיף 42ב(ד) המוצע, בפסקה (1), המילים "ויכול שתהיה עד תום כהונתה של אותה כנסת" – יימחקו.
8. בסעיף 42ב(ד) המוצע, פסקה (3) – תימחק.

*קבוצת יש עתיד (קבוצת מרצ מצטרפת):

9. בסעיף 42ב(ד)(2) המוצע: יש לדרוש לפחות 10 חברים מסיעות האופוזיציה.
10. לחילופין, אם לא תתקבל הגרסה של הצבעה חשאית: במקום "בהצבעה חשאית" המוצע יבוא "בהצבעה גלויה".
11. בסעיף 42ב(ד) המוצע, בפסקה (1), בסופו יבוא "תקופת ההשעיה לפי סעיף זה לא תעלה על שישה שבועות".
12. בסעיף 42ב(ד) המוצע, בפסקה (2), בסופו יבוא, "הדיון בוועדת הכנסת יהיה סגור; אין לנכוח בדיונים בוועדות הכנסת אלא ברשות הועדה, אולם יש לפרסם את הפרוטוקולים וההצבעות, כולם או מקצתם".
13. הוספת סעיף 42ב(ד)(5) –
"החלטה כאמור בסעיף 42ב(ד)(2) לחוק יסוד: הכנסת, כנוסחו בחוק יסוד זה, לא תתקבל אלא לאחר הכרעת היועץ המשפטי לממשלה בעניין פתיחת חקירה העניין; החליט היועץ המשפטי לממשלה לפתוח בחקירה בעניין, הבקשה תימחק והכנסת לא תידרש שוב לעניין זה".
לחילופין –
"החלטה כאמור בסעיף 42ב(ד)(2) לחוק יסוד: הכנסת, כנוסחו בחוק יסוד זה, לא תתקבל אם ננקטו הליכים נגד חבר כנסת לפי סעיף 24 לחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016 או פרק ח' סימן א'1 לחוק העונשין, תשל"ז-1977".

***קבוצת המחנה הציוני (קבוצת מרצ מצטרפת):**

14. בסעיף 42ב(ד) המוצע, בפסקה (1), בכותרת השוליים במקום "תיקון סעיף 42ב" יבוא:

לחילופין א': "תיקון חוק סיכול פוליטי ממוקד";

לחילופין ב': "תיקון משפט שדה לחברי כנסת";

לחילופין ג': "מתן סמכויות משטריות ושיפוטיות לחברי הכנסת";

לחילופין ד': "תיקון סתימת פיות".

15. בסעיף 42ב(ד) המוצע, בפסקה (1), במקום "הכנסת רשאית" ועד "להחליט להשעות" יבוא: "בית

המשפט העליון, רשאי לדון בעתירה שהוגשה ברוב של 90 חברי כנסת המבקשת להשעות"; המילים

"בהחלטה כאמור" ועד "אותה כנסת" – ימחקו ובמקומם יבוא: "בהחלטה כאמור יקבע בית המשפט

העליון את תקופת ההשעיה". סעיף קטן 4 יימחק בהתאם.

לחילופין:

בסעיף 42ב(ד) המוצע, בפסקה (1), בסעיף 42ב(ד) המוצע, בפסקה (1), במקום "הכנסת רשאית" ועד

"להחליט להשעות" יבוא: "בית המשפט העליון, רשאי לדון בעתירה שהוגשה ברוב של 90 חברי

כנסת המבקשת להדיח"; המילים "בהחלטה כאמור" ועד "אותה כנסת" – ימחקו ובמקומם יבוא:

"בהחלטה כאמור יקבע בית המשפט העליון את תקופת ההשעיה". סעיף קטן 4 יימחק בהתאם.

16. בסעיף 42ב(ד) המוצע, בפסקה (1), אחרי המילים "90 חברי כנסת" יבוא "ומתוכם 10 חברי הכנסת

בסיעות בכנסת שאינן צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה", במקום המילים "להחליט

להשעות" יבוא "להפסיק את חברותו של"; המילים "בהחלטה כאמור" ועד "אותה כנסת" –

ימחקו.

17. בסעיף 42ב(ד) המוצע, בפסקה (2) – לגבי הרוב הנדרש לפתיחת ההליך (להגשת הבקשה):

"90 חברי הכנסת"

לחילופין: 90 חברי הכנסת, ומתוכם 10 חברים מסיעות האופוזיציה.

18. בסעיף 42ב(ד) המוצע, פסקה (3) – תימחק.

19. בסעיף 42ב(ד) המוצע, פסקה (5) – תימחק.

20. בסעיף 42ב(ד) המוצע, בסופו יבוא:

(6) "בדיון בוועדת הכנסת, יהא רשאי חבר הכנסת להיות מיוצג על ידי עורך דין. הדיון יכלול

הצגת ראיות, לרבות מסמכים, זימון עדים, זכות טיעון לחבר הכנסת וסיכומים. הדיונים,

הפרוטוקולים וההצבעה בוועדת הכנסת יהיו חסויים; אין לנכוח בהם אלא ברשות הוועדה, ואין

לפרסמם, כולם או מקצתם, ועדת הכנסת תנמק החלטתה בכתב".

***קבוצת מרצ:**

21. השם של חוק-היסוד יוחלף ל-"חוק-יסוד : הכנסת והקונצנזוס".
22. בסעיף 42ב(ד)(1), לאחר המילים "ברוב של 90 חברי הכנסת" יבוא "ומתוכם לפחות חבר כנסת אחד מכל אחת מסיעות הכנסת, למעט סיעת יחיד".
23. בסעיף 42ב(ד), בפסקה (2), אחרי "שלושה רבעים מחברים" יבוא "או למספר חברי הקואליציה פלוס עשרים, המספר הגדול מבין השניים".
24. בסעיף 42ב(ד)(2), בסופו יבוא :
- "בקשה כאמור יכול שתוגש רק לאחר שעניינו של חבר הכנסת נדון בוועדת האתיקה של הכנסת וזו החליטה שניתן לפתוח בהליך לפי סעיף זה ; ההחלטה של ועדת האתיקה נדרשת גם היא לעמוד בכמות היחסית של חברי הכנסת הנדרשת להדחה."
25. בסעיף 42ב(ד), בפסקה (3), בסופו יבוא "מתום 14 הימים ועד השבעת מחליפו של חבר הכנסת המושעה מליאת הכנסת וכן הוועדות שבהן היה חבר חבר הכנסת תהיינה מושבתות.".

לחילופין:

- בסעיף 42ב(ד), בפסקה (3), הסיפה החל מהמילים "אולם בתקופת שמהחלטת הכנסת" – תימחק.
26. בסעיף 42ב(ד), בפסקה (3), במקום "14 ימים" יבוא "31 ימים".

הוספת פרק ד'1 לחוק הכנסת:

בחוק הכנסת, התשנ"ד-1994³, אחרי סעיף 8 יבוא:

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

השעיה של חבר 8א. (א) בקשה לפי סעיף 42ב(ד) לחוק-יסוד: הכנסת, תוגש ליושב ראש הכנסת בכתב, בצירוף נימוקים והחומר שעליו היא מתבססת, והוא יעבירנה לוועדת האמור בסעיף 7א הכנסת לדיון.

גרסה ב' (השלמה בחוק רגיל לתיקון המוצע בנושא 3 לחוק היסוד):

תקופת בחירות לעניין סעיף 42ב(ד) לחוק-היסוד תתחיל באחד מאלה, לפי הענין, ותסתיים ביום כינוס הכנסת כאמור בסעיף 12 לחוק-היסוד –
(1) היום ה-180 שלפני יום הבחירות לכנסת לפי סעיף 9 לחוק יסוד: הכנסת;
(2) בבחירות המתקיימות על פי חוק התפזרות הכנסת, כאמור בסעיף 34 לחוק-יסוד: הכנסת – היום שבו התקבל החוק בכנסת;
(3) בבחירות מוקדמות המתקיימות לפי הוראות סעיפים 11(ב) או 29(ו) לחוק יסוד: הממשלה, או לפי הוראות סעיף 36א לחוק יסוד: הכנסת – היום שבו נוצרה העילה לקיום הבחירות המוקדמות

*** לגרסה ב' מצטרפים חבר הכנסת בגין, וחברי הכנסת מהרשימה המשותפת, מיש עתיד, ומהמחנה הציוני.**

*** אם תתקבל גרסה בעניין שילוב ועדת האתיקה בהליך, תעשה התאמה גם בחוק הרגיל בעניין וועדת האתיקה.**

(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 לאותו חבר הכנסת, ליועץ המשפטי לכנסת וליועץ המשפטי לממשלה הזדמנות להשמיע את דברו; 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.

³ ס"ח התשנ"ד, עמ' 140; התשע"ו, עמ' 338.

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

הסתייגויות נוספות:

***קבוצת הרשימה המשותפת (קבוצת מרצ מצטרפת):**

1. בסעיף 8א(א) המוצע, במקום "והוא יעבירה לוועדת הכנסת לדיון" יבוא "והוא יעבירה לוועדת האתיקה אשר תדון בבקשה ותחליט בפה אחד אם יש מקום לפתוח בהליך ורק ולאחר מכן יחול האמור בסעיף 42ב לחוק יסוד הכנסת".
2. בסעיף 8א המוצע, בסופו יבוא:
"ח" ועדת הכנסת ומליאת הכנסת יחליטו בהצבעה חשאית על בקשה לפי סעיף 42ב."
3. בסעיף 8א(ד) המוצע, במקום "עשרה ימים מראש" יבוא "21 ימים מראש".
4. בסעיף 8א(ה) המוצע, במקום "שלושה שבועות" יבוא "ששה שבועות".
לחילופין: במקום "שלושה שבועות" יבוא "חודש ימים".

***קבוצת יש עתיד (קבוצת מרצ מצטרפת):**

5. בפרק ד'1 המוצע, בכל מקום, במקום "השעיה" יבוא "הדחה".
6. בסעיף 8א המוצע, בסופו יבוא:
"ו) חבר הכנסת רשאי לבקש דחיית הדיון ב-15 ימים אם נזקק לפרק זמן נוסף לבסס הגנתו".
7. בסעיף 8א(א) המוצע, בפסקה (3), בסופו יבוא "חבר הכנסת ועורך דינו יקבלו העתק הבקשה וכלל החומרים עליה היא מתבססת לפחות ארבעה עשר יום טרם מועד הדיון".
8. בסעיף 8א(ד) המוצע, במקום "עשרה ימים מראש" יבוא "14 ימים מראש". [מוצע גם על ידי קבוצת המחנה הציוני]

***קבוצת המחנה הציוני (קבוצת מרצ מצטרפת):**

9. בפרק ד'1 המוצע, בכותרת, במקום "פרק ד'1: השעיה של חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת" יבוא:
"פרק ד'1: סיכול פוליטי ממוקד"; או
לחילופין א': "פרק ד'1: משפט שדה לחברי כנסת";
לחילופין ב': "פרק ד'1: מתן סמכויות משטרתיות ושיפוטיות לחברי הכנסת";
לחילופין ג': "פרק ד'1: סתימת פיות".

10. בסעיף 8א(א) המוצע, אחרי "ליושב ראש הכנסת בכתב, בצירוף" יבוא: "העתק ליושב ראש האופוזיציה וליושב ראש הקואליציה".
11. בסעיף 8א(ב) המוצע, אחרי "סופית" יבוא "ולא תוגש בקשה נוספת באותו עניין".
12. בסעיף 8א(ו) המוצע, אחרי "זכות מחבר הכנסת" יבוא "בנוסף, הדיון יכלול הצגת ראיות, לרבות מסמכים, זימון עדים, זכות טיעון לחבר הכנסת וסיכומים".
13. בסעיף 8א המוצע, בסופו יבוא:
- "(ח) הדיונים, הפרוטוקולים וההצבעה בוועדת הכנסת יהיו חסויים; אין לנכוח בהם אלא ברשות הוועדה, ואין לפרסמם, כולם או מקצתם".
14. בסעיף 8א המוצע, בסופו יבוא:
- "(ח) "ועדת הכנסת תנמק החלטתה בכתב".
15. בסעיף 8א המוצע, סעיף קטן (א) – יימחק.
16. בסעיף 8א המוצע, סעיף קטן (ב) – יימחק.
17. בסעיף 8א המוצע, סעיף קטן (ג) – יימחק.
18. בסעיף 8א המוצע, סעיף קטן (ד) – יימחק.
19. בסעיף 8א המוצע, סעיף קטן (ה) – יימחק.



רשומות

ספר החוקים

27 ביולי 2016

2568

כ"א בתמוז התשע"ו

עמוד

1086 חוקי-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 44)

1087 חוק הכנסת (תיקון מס' 43), התשע"ו-2016

חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 44)*

תיקון סעיף 42א

1. בחוק-יסוד: הכנסת¹, בסעיף 42א –

(1) במקום כותרת השוליים יבוא "הפסקת חברות של חבר הכנסת";

(2) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ג) (1) הכנסת רשאית, ברוב של 90 חברי הכנסת, להחליט להפסיק את חברותו של חבר הכנסת אם קבעה שהתקיים בו, לאחר היבחרה של אותה כנסת, האמור בסעיף 42א(א)(2) או (3) לגבי מועמד.

(2) החלטה כאמור בפסקה (1) תתקבל לפי הצעת ועדת הכנסת שהתקבלה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, על בסיס בקשה של 70 חברי הכנסת, מתוכם 10 לפחות חברי כנסת בסיעות שאינן צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה.

(3) מי שחברותו בכנסת הופסקה לפי פסקה (1), משרתו תתפנה כעבור 14 ימים מיום החלטת הכנסת, ואולם בתקופה שמהחלטת הכנסת ועד יום הפסקת החברות הוא לא יהיה רשאי להשתתף בישיבות הכנסת או בישיבות ועדה של הכנסת אלא לשם הצבעה בלבד.

(4) על החלטת הכנסת להפסיק את חברותו רשאי חבר הכנסת לערער לבית המשפט העליון.

(5) סעיף קטן זה לא יחול בתקופת בחירות, כפי שתיקבע בחוק.

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

תחולה

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

בנימין נתניהו
ראש הממשלה

יולי יואל אדלשטיין
יושב ראש הכנסת

ראובן ריבלין
נשיא המדינה

* התקבל בכנסת ביום י"ד בתמוז התשע"ו (20 ביולי 2016) [בישיבה שהחלה ביום י"ג בתמוז התשע"ו (19 ביולי 2016)]; הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק הכנסת – 626, מיום כ"ב באדר א' התשע"ו (2 במרס 2016), עמ' 74.

¹ ס"ח התשי"ח, עמ' 69; התשע"ו, עמ' 338.

חוק הכנסת (תיקון מס' 43), התשע"ו-2016*

הוספת פרק ד'1

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

"פרק ד'1: הפסקת חברות של חבר הכנסת שהתקיים בו

האמור בסעיף 7א(א)(2) או (3) לחוק-יסוד: הכנסת

א8. (א) בקשה לפי סעיף 42א(ג) 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 להפסיק את חברותו של חבר הכנסת, תהיה החלטתה סופית.

(ג) ועדת הכנסת לא תציע והכנסת לא תחליט להפסיק את חברותו של חבר הכנסת, אלא לאחר שניתנה לאותו חבר הכנסת, ליועץ המשפטי לכנסת וליועץ המשפטי לממשלה הזדמנות להשמיע את דברם; חבר הכנסת רשאי להיות מיוצג בוועדה על ידי עורך דין.

(ד) ועדת הכנסת לא תדון בהפסקת חברותו של חבר הכנסת ולא תחליט על כך, 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 סדרי הדיון בוועדת הכנסת יחולו הוראות תקנון הכנסת בעניין קביעת חסינות או נטילת זכות מחבר הכנסת.
(ז) ערעור לבית המשפט העליון כאמור בסעיף 42א(ג)(4) לחוק-יסוד: הכנסת, יוגש בתוך יומיים מיום החלטת הכנסת, ויחולו הוראות סעיף 64(ב1) לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969.²

(ח) לעניין סעיף 42א(ג)(5) לחוק-יסוד: הכנסת, תקופת הבחירות תסתיים ביום כינוס הכנסת כאמור בסעיף 12 לחוק היסוד ותחל באחד מאלה, לפי העניין:

(1) היום ה-180 שלפני יום הבחירות לכנסת לפי סעיף 9 לחוק-יסוד: הכנסת;

* התקבל בכנסת ביום י"ד בתמוז התשע"ו (20 ביולי 2016) (בישיבה שהחלה ביום י"ג בתמוז התשע"ו (19 ביולי 2016)); הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק הכנסת - 626, מיום כ"ב באדר א' התשע"ו (2 במרס 2016), עמ' 76.

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

² ס"ח התשכ"ט, עמ' 103.

(2) בבחירות המתקיימות על פי חוק התפוזרות הכנסת, כאמור בסעיף 34 לחוק-יסוד: הכנסת – היום שבו התקבל החוק בכנסת;

(3) בבחירות מוקדמות המתקיימות לפי הוראות סעיפים 11(ב) או 29(ו) לחוק-יסוד: הממשלה, או לפי הוראות סעיף 36א לחוק-יסוד: הכנסת – היום שבו נוצרה העילה לקיום הבחירות המוקדמות.”

בנימין נתניהו
ראש הממשלה

יולי יואל אדלשטיין
יושב ראש הכנסת

ראובן ריבלין
נשיא המדינה