

## תיקונים קונסטיטוציוניים – סקירה מהכנסת

עו"ד רענן הר-זהב\*

בשנה האחרונה אופיינה פעולת החקיקה של הכנסת בתיקונים אינטנסיביים ומשמעותיים בהסדרים המשפטיים הקונסטיטוציוניים. מספר רב של תיקוני חקיקה הכניסו שינויים דווקא בתחום משפטי שאמור לכלול את עקרונות היסוד היציבים בשיטה המשפטית<sup>1</sup>.

### 1. החוק נגד כלנתריום

אחד התיקונים החשובים והמרכזיים ביותר הוא תיקון מס' 12 לחוק יסוד: הכנסת, הקובע סייג למועמדות חבר הכנסת שפרש מסיעתו. במסגרת התיקון נוסף סעיף 6א לחוק יסוד הכנסת<sup>2</sup> הקובע כך:

"6א. (א) חבר הכנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו, לא ייכלל בבחירות לכנסת שלאחריה, ברשימת מועמדים שהגישה סיעה של הכנסת היוצאת; הוראה זו לא תחול על התפלגות סיעה בתנאים שנקבעו בחוק הבחירות לכנסת.

(ב) לעניין סעיף זה – "פרישה מסיעה" – לרבות הצבעה במליאת הכנסת שלא בהתאם לעמדת הסיעה בעניין הבעת אמון לממשלה או אי אמון בה; אולם הצבעה כאמור לא תחשב כפרישה אם חבר הכנסת לא קיבל כל תמורה בעד הצבעתו; "תמורה" – במישרין או בעקיפין, בהבטחה או בהתחייבות לעתיד, ולרבות הבטחת מקום ברשימת מועמדים לכנסת, או מינוי חבר הכנסת עצמו או אדם אחר לתפקיד כלשהו".

מדוע נעשה התיקון:

את הרקע לחקיקת התיקון היטיב לתאר יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט – ח"כ אוריאל לין – עת הביא אותו לקריאה שנייה ושלישית: "ברקע החוק עומדת התופעה

\* עורך כתב העת, מרצה בבית הספר למשפטים של המכללה למנהל. סקירה זו לקוחה בחלקה מחומר שנכתב על ידי פרופ' אמנון רובינשטיין והמחבר, לצורך הכנת חוברת פרשנות על חוק יסוד: הכנסת, שתצא לאור מטעם המכון למחקרי חקיקה ולמחקר השוואתי באוניברסיטה העברית, הפקולטה למשפטים. מר מוטי ארד השתתף בכתיבת חומר זה.

1 להגדרה זו של המשפט הקונסטיטוציוני, ראה: א' רובינשטיין המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל (מהדורה רביעית, תשנ"א) 17.

2 נתקבל בכנסת ב-12.2.1991, פורסם בס"ח 1345, התשנ"א – 1991, בעמ' 90.

שהתרחשה במדינת ישראל שנים רבות, תופעת הכלנתריום, שהגיעה לשיא השפל בשנת 1990, לאחר הפלת ממשלת האחדות הלאומית. המנדט שאותו מקבלים חברי הכנסת בנאמנות מהציבור הרחב שימש כדי להשיג טובות הנאה, תוך הפרת אמון ציבור הבוחרים<sup>3</sup>.

במהלך "משבר 1990" פרשו ח"כים מסיעותיהם תוך חתימה על הסכמים עם סיעות אחרות, שלפיהם תמורת הצבעת הח"כ בדרך שתבטיח הקמתה, הפלתה או קיומה של ממשלה יקבל הח"כ הטבות שונות.

כזכור, גם התגובה הציבורית להתרחשויות אלו, לא איחרה לבוא.

שתי סיבות עיקריות מסבירות מדוע למרות שתופעת הפרישות מסיעות הטרידה את המערכת הפוליטית מאז ראשיתה, נחקק תיקון מס' 12 רק בשנת תשנ"א (וגם אז רק לאחר דיונים רצופים שארכו כמעט שנה במסגרת משותפת של ועדת הכנסת וועדת החוקה, חוק ומשפט). הסיבה הראשונה נעוצה ברתיעה מפני חסימת דרכו של הח"כ הבודד מלפעול לפי צו מצפונו בניגוד למשמעת הסיעתית. הרעיון, כי חברי הכנסת יהפכו ל"רובוטים" של סיעותיהם מנע מהם לקבל הגבלה כאמור. הסיבה השנייה היתה הקושי להגדיר ולסמן את קו הגבול, שבין פרישה אידיאולוגית על רקע עימותים הקשורים במצע המפלגה, שאין לגנותה, לבין פרישה תועלתנית לצורך קבלת הטבות אישיות שאין לקבלה. תיקון מס' 12, כפי שהתקבל, נותן תשובה לשתי בעיות אלו ולמכלול של סוגיות נוספות.

מה קובע התיקון.

סעיף 6א(א) אינו אוסר על חבר הכנסת לפרוש מסיעתו, אך מחייבו לשאת בתוצאות הפרישה. החוק מטיל עליו מספר סנקציות עליהן נעמוד בהמשך.

בצד ההצעה שהתקבלה, עמדה לדיון ולא התקבלה בכנסת גישתו של ח"כ דוד ליבאי השוללת לחלוטין את האפשרות של ח"כ לפרוש מסיעתו בכך שהיא קובעת כי מיום פרישתו רואים את הח"כ כמתפטר מכהונתו בכנסת. כך נימק ח"כ ליבאי את גישתו: "... מי שנבחר ברשימת מועמדים כנציג מפלגה חייב באופן אישי את מקומו בכנסת לבוחריו אותה מפלגה... אם החליט לעשות דין לעצמו, ויהיו הסיבות טובות ככל שיהיו בעיניו, עליו לפרוש מסיעתו, עליו להחזיר את המנדט למפלגתו".<sup>4</sup>

הכנסת, כאמור, קיבלה את הגישה הנמנעת מלהטיל על ח"כ משמעת סיעתית "מקפיאה", שפירושה כניעה לתכתיבי הסיעה או מוות פוליטי.

המונח "פרישה מסיעה" מוגדר בסעיף קטן(ב) ומהווה את אבן-הבוחן ליתר הוראות התיקון. "פרישה מסיעה" יכולה להיעשות על ידי ח"כ בהודעה בכתב או בעל-פה על פרישתו. ההגדרה שבסעיף קטן(ב) באה רק להוסיף על הפרישה המפורשת גם פרישה משתמעת המוצאת את ביטויה בהצבעה שלא בהתאם לעמדת הסיעה בקשר להקמת או

3 ד"כ מיום 12.2.91, בעמ' 2173. לחיבור מקיף של תופעת הפרישה מסיעות בכלל ושל הפרישות שארעו במהלך "משבר 1990", ראו: רובינשטיין, לעיל הערה 1, בע' 439-436.

4 ד"כ מיום 12.2.91, בעמ' 2173.

הפלת ממשלה. הסעיף מגביל את אקט הפרישה המשתמעת בשניים. ראשית חה"כ הצביע באופן אקטיבי במליאה<sup>5</sup> שלא בהתאם לעמדת סיעתו; שנית, מדובר אך ורק בהצבעת אמן או אי-אמן בממשלה ולא בקשר לכל חוק או החלטה אחרת המתקבלים בכנסת.

סייג נוסף ומרכזי שמטיל סעיף קטן(ב) על אקט הפרישה המשתמעת הוא שהצבעה כאמור לעיל תחשב כפרישה מהסיעה רק אם התקבלה בעדה תמורה. סעיף קטן(ב) מגדיר "תמורה" בניסוח רחב ומקיף הכולל גם הבטחות עתידיות למינוי לתפקיד כלשהוא אף לאדם אחר. אחת מתוצאות ההגדרה הינה שהוראת "שריון" מקום ברשימת המועמדים לכנסת של הסיעה שלטובתה פעל הפורש, תחשב כתמורה המפעילה את הסנקציות הקבועות כלפי ח"כ פורש<sup>6</sup>.

עניין התמורה לפרישה היווה נושא למחלוקת בשלבי חקיקת התיקון. השאלה החבויה בנושא התמורה היא, האם יש לקבוע באופן קטגורי שאין חשיבות למניע להצבעה בניגוד לעמדת הסיעה בנושא הקמת ממשלה והפלתה ובכל מקרה כזה יש להפעיל את הסנקציות המתלוות לפרישה או שיש להבדיל בין "הצבעה מנוגדת אידיאולוגית" לבין "הצבעה מנוגדת תועלתית"?

לטענת המצדדים בעקרון המחמיר גם ח"כ שנוקט ב"מרי אידיאולוגי" צריך להיות מוכן לנשיאה בסנקציות הנובעות מפרישה מסיעה ועליו לפנות בבחירות הבאות ישירות לבוחרים ולבקש את הכרעתם בדבר הצעד שנקט. לעומתם, מקל העיקרון שהתקבל עם אותו ח"כ ומטיל עליו במקום את דין הבוחרים את דין מפלגתו, שתחליט אם הצבעתו תואמת את האידיאולוגיה שלה אם לאו ובהתאם תחליט המפלגה, באמצעות מוסדותיה המוסמכים, אם לאפשר לו להמשיך להשתייך אליה גם בבחירות הבאות.

בחירתו של המחוקק בדרך המקילה, על ידי אימוץ עקרון התמורה, מגדירה אמת-מידה ברורה המבחינה בין פרישה אידיאולוגית מותרת לבין פרישה תועלתית אסורה<sup>7</sup>.

אבחנה נוספת שעושה התיקון מוציאה מכלל "מתחנה הפורשים" את אלו שנכללים

5 מהרישא של הגדרת "פרישה מסיעה" נובע שלא די בהיעדרות מהמליאה או בהימנעות מהצבעה – ועל מנת להסיק פרישה משתמעת יש צורך בהבעת עמדה אקטיבית. הגדרה זו משאירה פרצה בחוק, משום שגם ע"י אי הצבעה יכול חה"כ להטות את כף המאזניים ולהעביר את השלטון תמורת טובות הנאה. יוזמי החוק היו ערים לבעיה אך העדיפו להשאיר פרצה זו על פני יצירת אי בהירות סביב השאלה האם מדובר בהיעדרות מוצדקת מההצבעה אם לאו. (ראה דיון בוועדה מיום 28.11.90 ומיום 2.1.91).

6 במסגרת התיקון הוסף סעיף 57א, לחוק הבחירות לכנסת לפיו מוגבלת אפשרות יצירת הסכם שריון לתקופה של 90 יום לפני הבחירות ואילך בלבד. הרעיון היה שכה סמוך לבחירות יחששו הסיעות לחתום על הסכמי שריון מפחד תגובת הציבור, והח"כים מצידם לא יוכלו לסחוט את סיעותיהם בפרק זמן זה.

7 מבחן התמורה הועלה ע"י ח"כ א' רובינשטיין בדיון בוועדה ביום 2.11.91. באותו דיון נדחתה הצעת ח"כ צ' הגנבי לקבוע מבחן תוצאתי, שלפיו תיבחן השאלה אם יש לראות בהצבעה המנוגדת של ח"כ כפרישה לאור תוצאות ההצבעה, ורק אם בשל הצבעתו נפלה או לא נפלה הממשלה יחשב הח"כ כפורש.

בגדר המונח "התפלגות של סיעה". סעיף 6א(א) סיפא מפנה בעניין זה לחוק הבחירות לכנסת, שבו הוספו התנאים להכרה בפרישה מסיעה כהתפלגות, שאז לא יחולו על הח"כים המתפלגים הסנקציות השונות.

לסעיף 25 לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), תשכ"ט — 1969 הוספו סעיפים קטנים (כ) ו-(כב). ס"ק (ב) כולל שני מצבים שיוכרו כהתפלגות סיעה. הראשון מתיר פרישה של קבוצה המונה שלושה ח"כים לפחות המהווים שליש לפחות מחברי הסיעה; אם מדובר בסיעה בת שישה ח"כים, או פחות, די בכך שהקבוצה תמנה שני ח"כים. המצב השני המוכר כהתפלגות מותרת הוא, פיצול של גוש סיעות או מפלגות או ארגונים אחרים, שהודיעו ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית על דבר התאחדותם לגוש אחד כאשר הגישו את רשימת המועמדים — פיצול זה ייחשב כהתפלגות ולא כפרישה אם נעשה בהתאם לחלוקה הקודמת לאיחוד.

שתי צורות התפלגות אלה הוצאו מכלל הפרישה מסיעה מאחר ויש להניח שהבסיס לפרישה הוא אידיאולוגי והיא נועדה לאפשר התאמת הרכב הסיעות לשינויים הרעיוניים שהתרחשו לאחר הבחירות לכנסת<sup>8</sup>. במקרה הראשון, יש להניח כי פרישה של שליש הסיעה אינה אלא ביטוי לפיצול מהותי. (ואכן, כל הפרישות ששמן יצא לגנאי אינן עומדות בתנאי החוק). במקרה השני מאפשר החוק את התפצלותו של גוף שמלכתחילה הורכב ממפלגות שונות.

לאחר שנקבע ע"י ועדת הכנסת שחבר-כנסת פרש מסיעות<sup>9</sup>, נכנסות לפעולה מספר סנקציות, שמטרתן להוריד את המוטיבציה לפרישה תועלתית ולמנוע מחה"כ להסתתר מאחורי גבה של הסיעה שלטובתה פעל.

הסנקציות המוטלות על הח"כ הפורש, שנקבעו בתיקון מס' 12 ושולבו בחוקים השונים הן:

א — לא יהיה באפשרות הפורש להצטרף לסיעה אחרת בכנסת המכהנת, כאמור בסעיף 25ב(5) לחוק הבחירות לכנסת: הסנקציה מבטיחה את בדידותו של הפורש שלא יוכל למצוא מקלט בכל סיעה שהיא.

ב — הפורש לא יהיה לשר בתקופת כהונתה של אותה כנסת, כאמור בסעיף 5(ב) לחוק יסוד הממשלה: הסנקציה מונעת מחה"כ קבלת טובת הנאה בצורה של כהונה כשר בממשלה שטייע בהקמתה על ידי פרישתו.

ג — הפורש לא יהיה לסגן שר בתקופת כהונתה של אותה כנסת, כאמור בסעיף 34(ב) לחוק יסוד: הממשלה.

ד — הפורש לא יזכה למימון מפלגות והסיעה שממנה פרש תמשיך לקבל אותו

8 ההכרה באפשרות ההתפלגות מותרת פרצה, שדרכה יכולים לפרוש קבוצות ח"כים מסיעותיהם כדי להעביר שלטון תמורת טובת הנאה, כפי שהתרחש בזמן "משבר 1990". אולם, התיקון לא התכוון לסתום כל פרצה אפשרית בכל מחיר, אלא לענות על הליקויים הבולטים שיצרו הפרישות מסיעות.

9 ועדת הכנסת קובעת את דבר פרישת חבר הכנסת בהליך מסודר הקבוע בס' 25 (4) לחוק הבחירות לכנסת. הליך זה נותן לח"כ זכות טעון בפני הוועדה קודם להחלטתה. בנוסף רשאי חה"כ לערער על ההחלטה לבימ"ש מחוזי.

מימון, כאמור בסעיף 13(ב) לחוק מימון מפלגות, תשל"ג – 1973. הסנקציה מקטינה את המוטיבציה הכספית לפרישה.

ה – הפורש לא יוכל להצטרף לרשימת מועמדים לבחירות לכנסת הבאה שהגישה סיעה בכנסת היוצאת, כאמור בסעיף 6א(א) לחוק יסוד: הכנסת. הסנקציה מחייבת את ח"כ הפורש לעמוד לבדו עם מעשה הפרישה שלו למשפט הבורחים ומונעת ממנו אפשרות להתחמק בדרך של הסתרת ברשימה אחרת.

לסנקציות המפורשות הללו הצטרפו מספר הוראות המפחיתות עוד יותר את המוטיבציה לפרישה מסיעה ממניע תועלתי והבאות לענות על ליקויים ספציפיים שהתעוררו במהלך "משבר 1990", ואלו הן:

א – איסור "שריון" מקום ברשימת מועמדים לכנסת אלא לאחר היום ה-90 שלפני הבחירות, כאמור בסעיף 57א' לחוק הבחירות לכנסת<sup>10</sup>.

ב – איסור עשיית הסכם הכולל התחייבות בעניין מינוי לתפקיד שר או סגן שר אלא ע"י נציגים מוסמכים של הסיעות בכנסת, כאמור בסעיף 13א(א) לחוק יסוד: הכנסת. הסעיף מונע עשיית הסכם כזה עם ח"כים בודדים המעוניינים לפרוש מסיעותיהם מאחר ואין הם נציגים מוסמכים של סיעה<sup>11</sup>.

ג – איסור עשיית הסכם הכולל התחייבות בעניין אי העברתו מתפקיד של מי שישנה סמכות לפטרו לפי חוק, כאמור בסעיף 13(ב) לחוק יסוד: הממשלה. האיסור הוא רחב ומונע התחייבויות הכובלות את ידיהם של מקבלי ההחלטות ברשות המבצעת להסכמים פוליטיים בנוגע למינויים פרסונליים בשירות המדינה.

ד – איסור מתן ערבות בכל צורה שהיא להסכם או התחייבות כאמור בסעיף 13א וקביעה כי לערבות כזו לא יהיה תוקף, כאמור בסעיף 13א(ג) לחוק יסוד: הממשלה. מטרת הסעיף לחזק את האופי הפוליטי של ההסכמים הקואליציוניים ולמנוע שילוב של טובת הנאה כספית בהסכמים אלו<sup>12</sup>.

ה – הטלת חובה לפרסם כל הסכם קואליציוני או אופוזיציוני במלואו שלושה ימים מיום חתימתו ולפני התייצבות הממשלה בפני הכנסת, כאמור בסעיף 13ב לחוק יסוד:

10 ראה הערה 6 לעיל.

11 בהצעת החוק שעברה בקריאה ראשונה נקבע שהסכם כאמור יכול להיעשות רק ע"י מי שמנסה להקים ממשלה ורק לגבי אותה הכנסת, כך שלא יתכן שריון תפקיד בממשלות עתידיות. ההצעה כוננה נגד ההסכם שנכרת במהלך "משבר 1990" בין סיעת המערך לבין ח"כ א' שריר שאמור היה לפרוש מהליכוד ולהקים סיעת יחיד בשם "הציונים הכלליים", ולהצטרף לממשלתו של שמעון פרס. ראה: רובינשטיין, לעיל הערה 1, בע' 446. הנוסח שהתקבל אינו מונע הבטחה עתידית כזו, אולם סעיף 13(ב) נוטל מההבטחה את עוקצה בכך שהוא מאיין את החלק המחייב שבהבטחה ומאפשר לפטר את ממלא התפקיד על אף ההבטחה. הסעיף גם אינו מאפשר תמורה מיידית באותה כנסת לפרוש וכך מונע באורח אפקטיבי, חזרה על פרשת ההסכם שבין ח"כ א' שריר למערך.

12 סעיף זה מאמץ את פסיקת ביהמ"ש העליון בבג"צ 1523/90 לוי נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מד (2) 312, שפסלה סעיף ערבות בהסכם בין הסיעה ל"קידום הרעיון הציוני" לבין סיעת הליכוד. ראה: רובינשטיין, לעיל הערה 1, בע' 444.

הממשלה. מטרת הסעיף לחשוף את ההסכמים הפוליטיים לעין הציבורית ובכך למנוע הסכמה על הסדרים אפלים שאין רצון לגלותם<sup>13</sup>.

תיקון מס' 12 לחוק יסוד: הכנסת, בא לתת תשובה לתופעה שלילית שהכתה קשות במרקם החיים הפוליטיים במדינה.

התיקון מפחית עד למינימום את המוטיבציה של חברי הכנסת לפרוש מסיעתו ולהעביר את השלטון תמורת טובות הנאה. למרות שאין חסימה מוחלטת של כל הפרצות האפשריות הרי שעצם הטלת האיסורים והקמת המנגנונים הקבועים בתיקון יאלצו כל מי שינסה לעקוף את התיקון להתמודד פנים מול פנים עם דין הציבור. אין ספק שהכנסת בחוקקה תיקון זה עשתה מעשה אמין לב ופתחה דף חדש בהיסטוריה הפוליטית של ישראל.

## 2. מתי דרוש רוב מיוחד לשינוי הוראות משוריינות בחוק יסוד: הכנסת?

תיקון מס' 11 לחוק יסוד: הכנסת<sup>1</sup>, הכניס שינוי בסעיף 46 לחוק שנוסחו לאחר התיקון קובע, כי "הרוב הדרוש לפי חוק זה לשינוי סעיפים 4, 44 או 45 יהא דרוש להחלטות מליאת הכנסת בקריאה הראשונה, בקריאה השנייה ובקריאה השלישית. לעניין סעיף זה "שינוי" בין מפורש ובין משתמע".

התיקון בסעיף 46 נעשה בעקבות החלטת בית המשפט העליון בעניין תנועת לאו"ר<sup>2</sup>. באותו מקרה נקבע, כי חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 8), תשמ"ט — 1989 — שהגדיל את יחידת המימון לאחר שנסתיימה מערכת הבחירות לכנסת ה-12 באופן רטרואקטיבי ובכך עמד בניגוד להוראות השריון בשיטת הבחירות לפי סעיף 4 לחוק היסוד — חסר תוקף חוקי היות ודרישת סעיף 46 לרוב של חברי כנסת לשינוי סעיף 4 לא התקיימה בקריאה המוקדמת של הצעת החוק. הצעת החוק הוגשה כהצעת חוק פרטית, לגביה מחייב תקנון הכנסת מעבר לקריאה הראשונה, השנייה והשלישית גם הצבעה בקריאה מוקדמת.

סעיף 46 בנוסח שהיה קיים עד לתיקון קבע, כי הרוב הדרוש לשינוי סעיפי "השריון" יהא דרוש "בכל שלב משלבי החקיקה, למעט הדיון בהצעה לסדר יומה של הכנסת". בית המשפט, ברעת הרוב — וכנגד דעתו החולקת של השופט ברק — קבע, כי המלים "למעט הדיון בהצעה לסדר יומה של הכנסת" אינן מכוונות להצעת חוק פרטית של חבר כנסת ועל כן דרישת הרוב חלה גם על הקריאה המוקדמת בהצעת החוק. בעקבות כך

13 סעיף זה מעגן בחקיקה את ההלכה שנקבעה בבג"צ 1601/90 של"ט נ' פרס, פ"ד מד (3) 353. ביהמ"ש העליון חייב להניח על שולחן הכנסת את ההסכמים שנכרתו במהלך "משבר 1990". להרחבה ראה ספרו של רובינשטיין, לעיל הערה 1, בע' 443-442.

1 ס"ח חש"ן 1329, 196.

2 בג"צ 142/89 תנועת לאו"ר נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מד (3) 529.

תוקן סעיף 46 ונקבע, כי הרוב הדרוש "יהא דרוש להחלטות מליאת הכנסת בקריאה הראשונה, השנייה ובקריאה השלישית".

לתיקון ניתן תוקף רטרואקטיבי ואושרר התיקון מס' 8 לחוק מימון מפלגות מ-1989. תיקון זה — אף שתוצאתו המיידית, כלומר הכשרת הגדלה רטרואקטיבית של מימון המפלגות בבחירות לכנסת ה-12 — ראויה לגינוי, היא מוצדק שכן אחרת היתה התוצאה כי חקיקה פרטית שרק היא דורשת קריאה מוקדמת, יוצאת מופלית לרעה בהשוואה לחקיקה ממשלתית. יתר על-כן, אין זה מוצדק, לעיצומו של עניין, שהעלאת העניין לסדר היום — וזו היא בעצם משמעות הקריאה המוקדמת — תדרוש רוב של 61 ח"כים.

סיפא סעיף 46 קובעת, כי "לעניין סעיף זה "שינוי" — בין מפורש ובין משתמע". בית המשפט העליון פסק, כי "שינוי" משתמע לפי סעיף 46 אינו חייב להיעשות בדרך של חקיקת חוק יסוד או חוק מיוחד דווקא<sup>3</sup>.

### 3. העלאת אחוז החסימה

על פי תיקון מס' 23 לחוק הבחירות לכנסת, תשנ"ב — 1991<sup>1</sup> הועלה אחוז החסימה בבחירות לכנסת מאחוז אחד לאחוז וחצי.

שאלת העלאתו של אחוז החסימה עמדה על סדר היום הפוליטי מאז קום המדינה, אלא שמסיכות פוליטיות נשאר אחוז החסימה אחוז אחד בלבד. הטעם להעלאת אחוז החסימה נומק על ידי מגישי הצעת החוק, חברי הכנסת יצחק לוי וגרשון שפט<sup>2</sup> והוא, כי אחוז החסימה העומד על אחוז אחד גורם לפיצול יתר, ומשום כך קיימות בכנסת לא פחות מ-20 סיעות.

קביעתו של אחוז חסימה זה או אחר צריכה להיעשות כאיזון ראוי בין שני גורמים. מצד אחד "קביעתו של אחוז חסימה פלוני יש בה פגיעה בטוהר עקרון היחסיות"<sup>3</sup>, משום שקביעת האחוז מונעת הענקת שוויון מוחלט לכל קול: הקולות שניתנו לרשימות שלא עברו את אחוז החסימה, כמו גם הקולות העודפים שניתנו להבטחת בחירת מועמד, אובדים.

מצד שני, אחוז חסימה נמוך מערער את יציבות החיים הפרלמנטריים, מעודד פיצול

3 ראה: בג"צ 248/73 קניאל נ' שר המשפטים, פ"ד כז (1) 794 ובג"צ 60/77 רסלר נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, פ"ד לא (2) 556.

1 נתקבל בכנסת ביום ר' חשון התשנ"ב (14 באוקטובר 1991) פורסם בס"ח 1368 מיום 23.10.91.

2 הצעות חוק 2065 מיום כ"ו בתמוז התשנ"א (8 ביולי 1991) עמ' 270.

3 דברי השופט ברק, ע"א 732/82 סיעת ההסתדרות נ' סיעת המערך במועצת פועלי גדרה, פ"ד לו(2) 345.

יתר ומאפשר כניסתם של גופים שוליים וקיצוניים לכנסת — שם הם מקבלים בימה נכבדה להצגת עמדותיהם<sup>4</sup>.

#### 4. הגדלת סמכות ועדות הכנסת לחקור נושאי משרה

תיקון מס' 13 לחוק יסוד: הכנסת, הוסיף לסעיף 21 לחוק הוראה בסעיף קטן (ב) הקובעת, כי "בתקנון ניתן לקבוע הוראות בדבר סמכותן של הוועדות לזמן נושא משרה או ממלא תפקיד בשירות המדינה, ברשות מקומית, כמועצה דתית, בתאגיד שהוקם בחוק או בחברה ממשלתית, ולחייבו למסור מידע שבידו על פעילות הגוף שבו הוא מכהן, וזולת אם יש בגילוי משום פגיעה בחוק, בחובה מקצועית או בחובת אמונים שהוא חב בה על פי דין, וכן שיובטחו לו הזכויות של עד בבית המשפט; הזימון ייעשה באמצעות השר הנוגע בדבר ובתיאום עמו, וכמי שאינו בשירות המדינה — באמצעות ראש הגוף שהמוזמן פועל בשירותו; ואולם רשאי השר הממונה או ראש הגוף שהמוזמן פועל בשירותו, להודיע לוועדה כי הוא עצמו יופיע במקום מי שזומן".

עד לקבלת התיקון, רשאית היתה כל ועדה של הכנסת להזמין לדיוניה משקיפים קבועים מנציגי סיעות שאינן מיוצגות בוועדה וכן חבר כנסת, שאינו חבר באותה ועדה. כן רשאית היתה הוועדה להזמין כל אדם או בא כוחו של גוף מסוים — שיש לו עניין בשאלה שהוועדה דנה בה — לשמוע את דעתו ולבקש ממנו תשובות על שאלות שתמצא לנכון להציג לו. כמו כן היתה לוועדה סמכות להזמין עובד מדינה בפניה, אם ניתנה לכך הסכמת השר הממונה עליו. הנוהג הוא שהוועדות מזמינות, דרך קבע, נציגים של היועץ המשפטי לממשלה בתחום עיסוקה של הוועדה וכן עובדי מדינה אחרים שעיסוקם מחייב קשר עם הוועדה הספציפית.

ברם, כוחה זה של הוועדה לזמן אנשים לדיוניה, הנובע מתקנון הכנסת, לא יכול היה לחייב את המוזמן על ידה להופיע בפניה. כך למשל, בחו"ר 1972 סירבו כונסי הנכסים של מפעל אוטוקרס להופיע בפני ועדת הכלכלה של הכנסת, שחקרה את פרשת אוטוקרס-ליילנד. בעקבות זימון נוסף שקיבלו, שבו התריע בפניהם מ"מ יו"ר הוועדה שבאי הופעתם יש פגיעה חמורה וללא תקדים בכבוד הכנסת, פנו הכונסים בבקשה להוראות לבית המשפט המחוזי, שמינה אותם ופיקח על פעולותיהם. בהחלטה שניתנה קבע השופט לובנברג, כי "אין חובה משפטית על הכונסים להתייצב בפני ועדת

4 לאחר הקריאה הראשונה בהצעת החוק, ולקראת הקריאה השנייה והשלישית, הוגשו הסתייגויות לתיקון לפיהן ביקשו המסתייגים, חברי הכנסת ד. ליבאי, י. צידון וצ. הנגבי, להגדיל את אחוז החסימה ל-2.5%. חברי הכנסת א. פרוז וא. רביץ העלו את הטענה, כי לא ניתן להעלות את ההסתייגויות להצבעה בקריאה השנייה והשלישית בהיותן חריגה מגדר הנושא האסורה על פי סעיף 120 לתקנון הכנסת. הטענה הובאה בפני ועדת הכנסת, שהחליטה שההסתייגויות הן בגדר נושא חדש ומחייבות הליך חקיקה בלא אפשרות להעלותן להצבעה כהסתייגות בקריאה השנייה והשלישית.



הכלכלה, כי לא מצאתי בחוק יסוד: הכנסת, כפי שתוקן מפעם לפעם, או בתקנון הכנסת, שום סמכות לדרוש הופעה בפני הכנסת וועדותיה<sup>1</sup>.

מצב זה שונה בכנסת ה-12. בכנסת זו נתקבלה הצעתו של ח"כ דוד ליכאי להקנות סמכות זו לוועדה לביקורת המדינה בתיקון מס' 16 לחוק מבקר המדינה. לפי תיקון זה הוסף סעיף 18 לחוק מבקר המדינה (נוסח משולב), התשי"ח — 1958 שעל פיו, בהתקיים תנאים מסוימים, רשאית הוועדה לדרוש מנושא משרה או ממי שכהן כנושא משרה בעבר בגוף מבוקר להתייצב בפני הוועדה כדי להגיב על האמור בדו"ח לגבי עניינים שאותו אדם היה קשור אליהם. מי שקיבל דרישה ולא התייצב דינו קנס, אך הוועדה אינה רשאית לחייב את נשיא המדינה, יו"ר הכנסת או נושא משרה שיפוטית להתייצב בפניה. בכנסת ה-11 ובכנסת ה-12 עברה בדיון מוקדם והוכנה לקריאה ראשונה הצעתה של ח"כ אורה נמיר שתכליתה מתן סמכות לוועדות לחייב עדים להופיע בפניהן. ההצעה, בניסוחה הרחב, לא התקבלה. ב-23.7.91 קיבלה הכנסת את תיקון מס' 13 לחוק יסוד: הכנסת<sup>2</sup>, על פיו יוסף סעיף קטן (ב) לסעיף 21 לחוק היסוד, המסמיך לקבוע בתקנון הכנסת הוראות בדבר סמכותן של הוועדות לזמן נושא משרה או ממלא תפקיד בשירות המדינה, רשות מקומית, מועצה דתית ובתאגידים סטוטוריים וחברות ממשלתיות להופיע בפניהן. תיקון זה הוא פשרה בין המצב שהיה קיים לפני כן לבין הצעתה של ח"כ נמיר והוא מגביל את חובת ההתייצבות לעובדי ציבור ואינו מטיל עונש על המסורבים. הכנסת קבלה בעקבות החוק, תיקון לתקנון הכנסת המסמיך את הוועדות הקבועות של הכנסת להזמין לשיבותיהן עובדי מדינה ועובדי רשויות אחרות ולמסור להן מידע, מכוח האמור בס' 21(ב).

## 5. הענקת זכות הצבעה לנציגים ישראלים בחו"ל

חוק הבחירות לכנסת עד לתיקונו לא אפשר לדיפלומטים ולנציגי מוסדות ישראליים המשרתים בחו"ל להצביע בבחירות לכנסת. בזאת נשללה מאזרחים ישראליים רבים הנמצאים בחו"ל בשירות המדינה — "זכות ראשונית, המוקנית לכל אזרח ישראלי, לבחור את נציגיו לבית המחוקקים"<sup>1</sup>

ב-26.12.1990 נחקל תיקון מס' 21 לחוק הבחירות לכנסת, התשנ"א — 1991<sup>2</sup>, פרי

1 ת.א. (ת"א) 45/71 המ' 9445/71 בנק הפועלים נ' אוטוקרט (ניתן ביום 20.2.1972 — לא פורסם). לנוסח המלא של ההחלטה ראה: רובינשטיין, לעיל, הערה 1, בצ' 415-414. בהרחבה לסוגייה זו ראה: י' קלינגהופר וק' קליין סמכות ועדות רגילות של פרלמנט לכפות הופעת עדים ולגבות ראיות בשבועה (תשל"ה).  
2 ס"ח 1366 מ' 31.7.1991.

1 מתוך דברי הסבר להצעת החוק — הצעות חוק 1957 (15.11.1989), עמ' 14.  
2 ס"ח התשנ"א 1337, 50.

הצעתם של חברי הכנסת שבח וייס, ועדנה טולודר — המוסיף לחוק הקיים את פרק 2: "הבחירות בנציגויות דיפלומטיות והקונסולריות של ישראל".

בפרק זה נקבע כי עובדי מדינה וכן עובדי הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, קרן קיימת לישראל וקרן היסוד — שמקום עבודתם הרגיל הוא בחו"ל — יחד עם בני זוגם וילדיהם עד גיל 20, יהיו רשאים להצביע בקלפי מיוחדת שתוצב בנציגות דיפלומטית או קונסולרית של ישראל<sup>3</sup>. ההצבעה תהיה במעטפות כפולות, בדומה לכל הצבעה הנערכת מחוץ לתחנות הקלפי הרגילות.

ההוראות בדבר סדרי הצבעה, קבלת מעטפות ההצבעה ומנין הקולות, יקבעו בידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בהתייעצות עם שר הפנים ועם שר החוץ. רשימת עובדי המדינה הזכאים להצביע בנציגויות תיערך בידי נציב שרות המדינה. רשימת זכאים נוספת תיערך בדומה ע"י המנהלים הכלליים של הסוכנות היהודית, קק"ל וקרן היסוד והמזכיר הכללי של ההסתדרות הציונית העולמית. על השמטה מן הרשימה או על ציון נציגות לא מתאימה — ניתן יהיה לערור לפני יו"ר ועדת הבחירות המרכזית.

לראש הממשלה ולשר הביטחון הרשות למנוע הכללתם של עובד, בן זוגו או ילדו ברשימת הבוחרים, מטעמים שבביטחון המדינה. על אי הכללה זו לא חלה הזכות לערור לפני יו"ר ועדת הבחירות המרכזית.

#### 6. תיקונים בחוק חסינות חברי הכנסת

שלושה תיקונים התקבלו השנה בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א — 1951.

בתיקון מס' 8<sup>1</sup> שהוא תיקון טכני בעיקרו, נקבע כי קצין הכנסת רשאי לתת לחבר הכנסת תעודת הרשאה לשאת כלי ירייה של הכנסת, בתנאי שחבר הכנסת עבר הכשרה מתאימה בשימוש בכלי הירייה והפעיל אותו במטווח. עד לתיקון זה נמסרו כלי ירייה לחברי כנסת לפי סעיף 10 לחוק כלי ירייה, התש"ט — 1949 כאילו מדובר "במפעל ראוי".

תיקון מס' 10<sup>2</sup> הוכנס בחוק בעקבות האירוע שבו שלח ח"כ רענן כהן כמות עצומה של דברי דואר בכת אחת. לפני התיקון ועל פי סעיף 11 לחוק החסינות לא היתה הגבלה

3 לצורך כך תוקן גם ס' 7 לחוק העיקרי — "כל בוחר רשאי להצביע רק בקלפי אשר רשימת הבוחרים הקשורה אליה כוללת את שמו: הוראה זו לא תחול על מי שמצביע לפי פרקים ט', י', י"א או י"ב"; היוצאים מן הכלל הדורש ריתוק בוחרים לתחנת קלפי מסוימת הם: חיילים ושוטרים (לפי פרק ט'); המצביעים בכלי שייט (לפי פרק י'); המצביעים בבתי טוהר ובבתי מעצר (לפי פרק י"א) והמצביעים בנציגויות ישראל בחו"ל (לפי פרק י"ב, שנוסף בתיקון הנוכחי).

1 ס"ח התשנ"א 1350, 121.

2 ס"ח התשנ"א 1358.

על מספר המכתבים שהיה רשאי חבר כנסת לשלוח בדואר רגיל מבניין הכנסת לכל יעד בתחומי המדינה. התיקון העניק לוועדת הכנסת את הסמכות לקבוע מספר מכתבים וסוגיהם שיהא רשאי כל חבר כנסת לשלוח. ועדת הכנסת אכן קבעה בהתאם לכך, מכסת מקסימום למכתבים לחברי הכנסת. היה זה מקרה קלאסי שבו הסדר רצוני שהיה קיים זה שנים רבות, ושנשען על הריסון העצמי של חברי הכנסת בוטל בשל חריג בודד.

התיקון המרכזי שנעשה בחוק החסינות בשנה האחרונה הוא תיקון מס' 9<sup>3</sup>. בתיקון זה, שיזם חבר הכנסת אמנון רובינשטיין, נקבע כי חבר הכנסת או בן משפחתו לא יישמשו בתפקיד ניהולי, בין בשכר ובין שלא בשכר, בכל גוף המקבל במישרין או בעקיפין הקצבה ייחודית. כן נאסר על חבר הכנסת ובן משפחתו לקבל כסף, שירות או טובת הנאה כלשהי מגוף המקבל הקצבה ייחודית. המונח "הקצבה ייחודית" הוגדר כהקצבה לגוף, שאינו מוסד ממוסדות המדינה, הנקוב בשמו בחוק התקציב וכאשר ההקצבה מהווה למעלה מרבע מתקציבו של אותו גוף.

תיקון זה נועד למנוע, כי כספי הציבור או חלק מהם, המועברים לגופים ומוסדות המקורבים לחברי הכנסת ללא כל קריטריונים, יגיעו לחברי הכנסת או בני משפחותיהם במישרין או בעקיפין ושחברי הכנסת ובני משפחותיהם לא יקחו חלק בניהול אותם גופים. התיקון בא בעקבות ידיעות מדאיגות על שימוש פסול שנעשה בכספים של עמותות שקיבלו כספים ייחודיים ושחברי כנסת כיהנו בהם בתפקידים מנהליים.

### 7. הסמכת ראש הממשלה לפטר סגן שר

תיקון מס' 7 לחוק יסוד: הממשלה<sup>1</sup> הוסיף לחוק את סעיף 36א, הקובע כי:  
 "(א) ראש הממשלה רשאי להעביר סגן שר מכהונתו לאחר שהודיע על כוונתו לעשות כן לממשלה ולשר הממונה על המשרד בו מכהן סגן השר: כהונתו של סגן השר נפסקת כעבור 48 שעות לאחר שכתב ההעברה מכהונה נמסר לידי, זולת אם חזר בו ראש הממשלה לפני כן.

(ב) ראש הממשלה יודיע לכנסת על העברת סגן שר מכהונתו."  
 עד לתיקון זה לא היה ראש הממשלה מוסמך לפטר סגני-שרים למרות שהיה מוסמך לפטר שרים, סמכות שהוקנתה לו עוד ב-1981 בתיקון מס' 3 לחוק יסוד: הממשלה<sup>2</sup>. התיקון התקבל בעקבות הצעת חוק פרטית של חבר הכנסת צחי הנגבי לאחר שבתקופת ממשלת האחדות, העדר סמכות זו מנע אפשרות להיענות לדרישה שהופנתה לראש הממשלה לפטר את סגן שר האוצר י. ביילין, בשל התבטאויותיו היוניות<sup>3</sup>.

3 ס"ח התשנ"א 1350.

1 חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 7), התשנ"א – 1991, ס"ח 1363.

2 חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 3), תשמ"א – 1981, ס"ח 1026, 280.

3 רובינשטיין, לעיל הערה 1, בע' 526.

לכאורה, קביעת אחריותו של שר בפני ראש הממשלה לתפקידים עליהם הוא ממונה — שנעשתה כבר ב־1981 בתיקון מס' 3 לחוק יסוד: הממשלה, יחד עם הסמכת ראש הממשלה לפטרו — היו צריכות להיות הסדר מספק להכפפת השרים ומשרדי הממשלה לראש הממשלה.

ההסמכה הנוספת שהוענקה בתיקון הנוכחי לראש הממשלה נובעת, בין היתר מכך, שאף על פי שלראש הממשלה יש סמכות לפטר שר מכהונתו, אין לו כוח ממשי לנהוג כך בשיטת המשטר הקואליציונית הקיימת. הענקת הסמכות לפטר סגן שר נולדה כאמור על רקע מצב פוליטי מיוחד, על מנת לאפשר לראש הממשלה לעקוף את השר ולפגוע במישרין בסגן שר תוך השארת השר בתפקידו. אם כי יש הצדקה לתיקון שעבר, הרי זו עדות נוספת למצב האבסורדי אליו נקלעה שיטת הממשל בישראל.

#### 8. איסור תופעות של השבעות, ברכות או קללות לצורך שידול בוחרים

ביום 4 בנובמבר 1991 התקבל בכנסת תיקון מספר 24 לחוק הבחירות לכנסת<sup>1</sup>. לפי התיקון "המשדל אדם בדרך של השבעה, ברכה, קללה, נידוי וכיוצא באלה, כדי שיצביע או ימנע מהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסוימת" דינו מאסר חמש שנים או קנס<sup>2</sup>.

התיקון נעשה לאחר שהתעורר ספק אם החוק, כפי שהיה לפני התיקון, אסר תופעות של שידול בוחרים בעניין הצבעתם בבחירות לכנסת באמצעות שבעות, ברכות, נדרים או קללות<sup>3</sup>. התיקון נועד לשמור על חופש ההצבעה של הבוחר ולמנוע השפעה בלתי הוגנת עליו באמצעים בלתי דמוקרטיים.

במהלך הדיון בקריאה השנייה והשלישית בחוק התעוררה השאלה, האם האיסור חל לא רק על הבטחה להעניק ברכה בעתיד בעד הצבעה או הימנעות מהצבעה, אלא גם על ברכה הניתנת קודם להצבעה.

יורר ועדת החוקה, חוק ומשפט, ח"כ אוריאל לין, שהציג את החוק סבר, כי החוק לא חל על סיטואציה כזו<sup>4</sup>, ואכן מלשון החוק נראה, כי נעשתה הבחנה בין איסור מוחלט על השפעה בדרך של השבעה, קללה, נידוי, חרם או נדר, שיכול להיות בין בהווה ובין בעתיד, לבין "הבטחה להעניק ברכה" שעניינה הבטחה לעתיד ולא ברכה הניתנת לפני ההצבעה.

1 חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 24), התשנ"ב — 1991, ס"ח 1371.

2 התיקון נעשה על דרך הוספת סעיף משנה (6) לסעיף 122 לחוק הבחירות לכנסת.

3 ראה דברי ההסבר להצעת החוק — הצ"ח 2068 (15.7.91), 311.

4 ראה דברי הכנסת מיום 4.11.91 בעמ' 15א'.