



מחקר משווה : פסילת מפלגות והדחת חברי פרלמנט

לילך דנציג, שירן שאולוב ואוריה שדה

עריכה : נועה לזימי ועדי ארבל

חשוון תשע"ח

אוקטובר 2017



המכון לאסטרטגיה ציונית הוא גוף עצמאי הפועל למען שמירת צביונה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל על פי עקרונות מגילת העצמאות.

המכון פועל לשמירת זכויות האדם במדינת ישראל ברוח עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל.

המכון פועל למען הידוק הקשר בין יהודי התפוצות למדינת ישראל על פי ערכי הציונות. המכון עוסק בעריכת מחקרים, כתיבת תכניות והגשתן, הדרכת מנהיגים צעירים, ייזום כינוסים, סמינרים, סיורים ופעילויות אחרות למען חיזוקה של מדינת ישראל כביתו הלאומי של העם היהודי.

The Institute for Zionist Strategies is an independent non-partisan organization dedicated to the preservation of the Jewish and democratic character of the state of Israel, according to the principles of Israel's Declaration of Independence.

The Institute strives to promote human rights within Israel in the spirit of the principles of freedom, justice, integrity, and peace as prescribed by the Jewish Heritage.

The Institute strives to fortify the bond between the Jews in the Diaspora and the state of Israel, according to the values of Zionism.

The Institute engages in research, formulation and advancement of programs, training of young leadership, organization of policy conferences, seminars, and field study missions, and in other activities to strengthen the State of Israel as the National Homeland of the Jewish People.

רחוב עם ועולמו 8, מיקוד: 9546306 ירושלים
8 Am Veolamo St., 9546306 Jerusalem
Tel. +972 2 581 7196; Fax: +972 2 532 2422
info@izs.org.il; www.izs.org.il



'חזון לאומי – המרכז למנהיגות ציונית' נוסד ב-2013 ועוסק בפיתוח מנהיגות צעירה בקרב סטודנטים וצעירים מתוך עומק רעיוני, רוחב דעת וזהות יהודית מפותחת.

הפעילות מתבצעת בשלושה מרכזים - חיפה, תל אביב וירושלים. בנוסף למפגשים שבועיים של הרצאות וסיורים ברחבי הארץ, משתלבים משתתפי התוכניות של 'חזון לאומי' גם בעשייה ציבורית משמעותית, כחלק מפיתוח המנהיגות וכחלק מהרצון להשפיע על השיח הציבורי בישראל.

מחקר זה, בשיתוף המכון לאסטרטגיה ציונית, הוא דוגמה לכך. שירן שאולוב ונועה לזימי השתתפו מטעם 'חזון לאומי' בכתיבת ועריכת המחקר. מחקר זה מצטרף לפרויקטים אחרים שראו אור לאחרונה:

- האתר **'מאז ומקדם'**, לקידום ההסברה והחינוך הציוני בישראל
- פרסום: **'ירושלים – עובדות לעומת נרטיבים'**
- פרסום: **'תהליך השלום – העמדה הפלסטינית'**
- פרויקט התיישבות: **'ביתנו בגליל'**

אריאל קלנר

י"ר 'חזון לאומי – המרכז למנהיגות ציונית'

www.hazonleumi.co.il

<https://www.facebook.com/h.leumi>

Zionist Horizon was established in 2013 in order to develop young leadership armed with knowledge, broad Zionist consciousness, and deep Jewish identity.

We operate in three centers: Haifa, Tel Aviv and Jerusalem. In addition to lectures and educational excursions all over the country, the participants of Zionist Horizon programs are engaged in public action in order to make an impact on processes taking place in the public sphere. This research is an example of such project.

Our fellows, Shiran Shaulov and Noa Lazimi, participated in writing and editing this document as part of their internship at Zionist Horizon. Among our recently published projects:

- The web site - From Time Immemorial
- The booklet: Jerusalem – Narratives vs. Facts.
- The booklet: Palestinians, Peace and the Attitude towards Israel

Ariel Kallner,

Zionist Horizon Chairman & Founder

www.hazonleumi.co.il

<https://www.facebook.com/h.leumi>

תוכן עניינים

5	תקציר
8	מבוא
14	חלק ראשון : הזכות לבחור ולהיבחר במדינת ישראל
21	חלק שני : סקירת המדינות ב-OECD
21	1. אוסטרליה
23	2. אסטוניה
23	3. ארצות הברית
24	4. בלגיה
26	5. דרום קוריא
26	6. הולנד
27	7. הונגריה
28	8. לטביה
29	9. פורטוגל
29	10. צרפת
31	11. קנדה
32	12. שוויץ
34	סיכום
	נספח א' : פסילת מפלגות - סקירה משווה של הממ"מ
	נספח ב' : הדחת חבר פרלמנט - סקירה משווה של הממ"מ

תקציר

ב-20 ביולי 2016 הכנסת אישרה סופית את "חוק ההדחה", על פיו חבר כנסת מכהן יודח מתפקידו אם ועדת הכנסת קבעה, ברוב של שלושה רבעים מחבריה, כי הסית לגזענות או תמך במאבק מזוין נגד מדינת ישראל.¹ חוק זה עורר את מחאתם של חברי אופוזיציה רבים ושל ארגונים מסוימים דוגמת עדאלה (המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל) המציגים עצמם כדואגים לזכויות המיעוטים בישראל. לטענתם, החוק מהווה פגיעה אנושה בערכי הדמוקרטיה וכל מטרתו היא להדיח חברי כנסת ערבים. על מנת לנסות להכריע בסוגיה, בחרנו ללמוד על הנעשה במדינות בעלות אופי ומשטר דומה למדינת ישראל - מדינות לאום דמוקרטיות. לצורך כך, המחקר המובא להלן בחן את הטלת מגבלות על מפלגות וחברי פרלמנט בקרב 12 מדינות דמוקרטיות החברות ב-OECD בדומה למדינת ישראל. המחקר סקר את קיומם החוקי ומימושם בפועל הן של אמצעים מניעתיים המגבילים את הקמתן או רישומן של מפלגות בהתמודדות לבחירות, והן אמצעים רטרואקטיביים הכוללים פירוק או פסילת

¹ יהונתן ליס, הכנסת אישרה סופית את חוק ההדחה, הארץ, 20 ביולי 2016.
<http://www.haaretz.co.il/news/politi/1.3012485>

מפלגה לאחר שכבר הוקמה וכן השעיה או הדחה של חבר פרלמנט
מכהן.

פרסום זה מהווה מחקר משלים לשני מחקרים רלוונטיים לנושא
בהוצאת מרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן: הממ"מ)
שנערכו בשנים 2006 ו-2016 ומתבסס בין היתר גם על נתוניהם.

מן הממצאים של מחקר זה עולה תמונה ברורה:

**אף לא מדינה אחת אפשרה לאזרחיה את מלוא הזכות לבחור
ולהיבחר ללא הגבלות בפועל.**

• 6 מבין 12 המדינות הנבדקות מטילות הגבלות על רישום
מפלגות.

• 9 מבין 12 המדינות מאפשרות השעיה או הוצאה של מפלגה
מחוץ לחוק.

• 5 מתוך 12 המדינות אף מאפשרות את השעייתו או הדחתו של
חבר פרלמנט, שלא כחלק מהליך פלילי.

מצירוף ממצאי מחקר זה עם הממצאים של שני מחקרי הממ"מ
מ-2006 ו-2016 עולה כי:

• 15 מתוך 28 המדינות שנבדקו מטילות מגבלות על פעילותן של
מפלגות פוליטיות.

• 15 מתוך 28 המדינות שנבדקו מאפשרות השעיה או הוצאה של מפלגה מחוץ לחוק.

• 8 מתוך 24 המדינות שנבדקו נוקטות בהדחה או השעיה של חבר פרלמנט בגין התנהגויות שונות, שלא כחלק מהליך פלילי.

מסיכום כולל של שלושת המחקרים ניתן ללמוד על קיומן של הגבלות מהותיות על פעילות פוליטית (של מפלגות בעיקר) ברמות חומרה שונות תוך שימוש בהליכים משפטיים וחוקתיים מגוונים. במבט משווה על ההסדרים הקיימים במדינות שונות, "חוק ההדחה" הוא גרסה ייחודית בהשוואה למקבילותיו בעולם. עם זאת, בהתחשב בהתעלמות בפועל של בית המשפט העליון מהחקיקה הקיימת, ובהינתן הנסיבות המגבילות והמחמירות על הפעלתו, הוא משמש כמנגנון הגנה לגיטימי, ויש שיטענו אף נדרש, ליצירת איזון ראוי בין חופש הביטוי ליציבות המשטר הדמוקרטי.

מבוא

מסמך זה גובש במטרה לסקור במבט משווה את גבולות הזכות לבחור ולהיבחר במדינות מערביות שונות, תוך מתן דגש על מימושן הלכה למעשה; זאת, על מנת לספק תמונה ברורה של הנורמה המערבית הנוהגת בתחום זה. לאור הנורמות הללו נוכל לקבוע בבירור האם החקיקה הישראלית ומימושה בפועל נמצאים בטווח הנורמה המערבית, או שמא חורגים ממנו.

הזכות לבחור ולהיבחר היא מהזכויות החשובות והיסודיות ביותר במדינה דמוקרטית. היא מוציאה לפועל את זכותו של הציבור להיות מיוצג בבית הנבחרים, ולהיות שותף בשיח הפוליטי ובעיצוב המדיניות בהתאם לרצון הבוחרים. בית המשפט העליון התייחס באין ספור מקרים לזכות זו, וחזר וקבע, כי "הזכות לבחור ולהיבחר היא מנשמת אפה של הדמוקרטיה, הואיל ושלובים בה הזכויות לשוויון, לחופש הביטוי ולחופש ההתאגדות".²

תפיסת הדמוקרטיה המודרנית נשענת על עיקרון מרכזי של "הכרעת הרוב", לפיו השלטון נבחר על ידי העם, או לפחות על ידי רובו. עיקרון בסיסי זה של "הכרעת הרוב" מתואר במילה

² ראה למשל סעיף 4 בדברי השופט אדמונד לוי- בג"ץ 11243/02 משה פייגלין נ. מישאל חשין יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פסקי דין החלטות ופרוטוקולים, 15 במרץ 2003. זמין ב: <http://www.ruling.co.il>

דמוקרטיה עצמה, כאשר הפירוש המילולי של המילה דמוקרטיה הוא "שלטון העם" (מיוונית: "דמוס" – עם, "קרטוס" – שלטון). תפיסה זו יוצאת מנקודת הנחה שרוב הציבור הבוחר הוא בעל תבונה מספקת להצביע למפלגה או למועמד שישרתו את המדינה ואת אזרחיה באופן הטוב ביותר. לכן, מניעה של זכות זו על ידי הגבלת הזכות לבחור ולהיבחר פוגעת בעיקרון מרכזי זה של הדמוקרטיה ועשויה להביא לתוצאות שאינן מיטביות עבור המדינה ואזרחיה.

ניתן עוד לטעון שפסילת מועמדים ורשימת מפלגות יכולה להוות מדרון חלקלק במשטר דמוקרטי, שכן פסילת מפלגה מסוימת יכולה לפתוח צוהר לפסילות נוספות, ובסופו של דבר להביא לצמצום המגוון הפלורליסטי של הדעות הפוליטיות הכה חיוני לשגשוגו של משטר דמוקרטי.

מנגד, ניתן לטעון כי קיים צורך במנגנון פסילת מועמדים כדי להבטיח שלא יהיה ניצול לרעה של כלים דמוקרטיים כדי להביא לחיסולה של המדינה עצמה או של אופייה הדמוקרטי. לפי טענה זו, הדמוקרטיה המתגוננת מאפשרת את קיומם של מנגנוני הגנה שנועדו למנוע ממפלגות קיצוניות השמות על דגלן ערכים אנטי דמוקרטיים לנצל את השיטה הדמוקרטית על מנת לעלות לשלטון;

דוגמה קלאסית לכך היא המפלגה הנאצית ב-1933, שנבחרה באופן דמוקרטי.³

הפסיקה בישראל ובעולם דנה רבות בתועלת שבפסילת מפלגות והדחת חברי פרלמנט מכהנים⁴ ובהשלכות של נקיטת צעדים משמעותיים אלה על הדמוקרטיה ועל שוק הדעות.⁵ נייר זה אינו בא להכריע בשאלה זו.

מטרת המחקר אם כן היא לסקור את המצב המשפטי והפוליטי במדינות מערביות ולבדוק מהן ההגבלות הקיימות על הכניסה לזירה הפוליטית ובאלו תנאים תיאכף בכוח יציאה ממנה. מתוך היכרות עם הנעשה בדמוקרטיה מערביות בתחום החקיקה והיישום של הגבלות על מפלגות ומועמדים בזירה הפוליטית, ניתן יהיה לקבוע אם חקיקת "חוק ההדחה" עומדת בסטנדרטים מערביים ובינלאומיים וכך להכריע בשאלת לגיטימיות השימוש בו במדינת ישראל.

³ Adolf Hitler is named chancellor of Germany, *This day in history site*, 2009. <http://www.history.com/this-day-in-history/adolf-hitler-is-named-chancellor-of-germany>.

⁴ סוגיה זו נדונה בין השאר במאמרו של עדי ארבל: **אל תפסלו את חנין זועבי**, *nrg*, 18 ביוני 2014. זמין ב: <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/586/494.html>

⁵ בפסק הדין בעניין פסילת רשימתו של הרב מאיר כהנא בשנת 1984, בטרם נחקק חוק המאפשר את הפסילה, עסקו שופטי בית המשפט העליון בהרחבה במשפט משווה ובסקירת המצע הרעיוני של פסילת מפלגות במשפט הבינלאומי (ר' לדוגמה בדברי הנשיא שמגר בפסק הדין) ובמשפט העברי (השופט אלון) וראה בהרחבה ע"ב 2,3/84 ניימן נ' יו"ר וועדת הבחירות לכנסת האחת עשרה, פ"ד לט(ב) 225-334.

המחקר חותר להבין את תמונת המצב בכל אחת מן המדינות הנבדקות הן לגבי הגבלה מראש והן לגבי הגבלה בדיעבד של מפלגות וחברי פרלמנט. מן ההשוואה נוכל ללמוד האם הכנסת מנגנוני הגבלה לחוק הישראלי כדוגמת "חוק ההדחה" מחריגה את ישראל מהנורמה הבינלאומית המערבית הנהוגה במדינות ה-OECD, או לחילופין מהווה מנגנון הגנה לגיטימי מפני גורמים קיצוניים. במסקנותיו המסמך לוקח בחשבון את מידתיות השימוש במנגנוני ההגבלה העומדים לרשותה של מדינה מתוך הבנה כי לעיתים האחד נועד לפצות על האחר. במילים אחרות, אי קיומו בחוק או יישומו בפועל של מנגנון הגבלה בדיעבד כדוגמת הדחת חבר פרלמנט עשוי להיות תוצאה של ביסוסם של מנגנוני הגבלה יעילים בכניסה למגרש הפוליטי.

כמו כן, יש לקחת בחשבון כי המדינות הנבדקות נבדלות במידת יציבותן הפוליטית, ניסיון העבר שלהן עם גורמים קיצוניים אנטי דמוקרטיים ותפיסתן את האיומים הנשקפים להן מתוך המערכת הפוליטית הדמוקרטית. בבואנו לבחון את הסוגיה ביחס למדינת ישראל, נברר את מנגנוני ההגבלה הקיימים במערכת הפוליטית תוך התחשבות בנסיבות המיוחדות בהן היא פועלת, קרי: היעדר אפשרות מימוש בפועל של תיקון 7א' לחוק יסוד: הכנסת אשר

עניינו מניעת השתתפות בבחירות, כפי שיוסבר בהרחבה בפרק הבא.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת (להלן: הממ"מ) כבר פרסם שני מסמכים רלוונטיים במיוחד לנושא. מחקר אחד פורסם בשנת 2006 והוא משווה בין החוק הישראלי לפסילת רשימת מועמדים לכנסת לחוקים דומים בשאר העולם בעקבות הצעת חוק שהעלה חבר הכנסת זבולון אורלב, המבקשת לקבוע עילה להפקעת כהונת חבר כנסת.⁶ יש לציין שבזמן כתיבת המסמך על ידי הממ"מ בשנת 2006 החוק הישראלי קבע שאם וכאשר חבר כנסת מכהן עובר במעשיו על אחד או יותר מהסייגים האמורים של סעיף 7א' לחוק יסוד: הכנסת, לא ניתן להפקיע את כהונתו, משום שהוא מוגן בחסינות. עם זאת, במידה ומעשיו הם עבירות במישור הפלילי, ואם הורשע על ידי בית המשפט על פי חוק העונשין, הוא אינו מוגן תחת חסינותו, ואם בעונשו מוטל קלון, כהונתו בכנסת תופסק.

מחקר נוסף פורסם בשנת 2016 והוא מתמקד בהשוואה בין ישראל למדינות העולם בנושא של הדחת חבר פרלמנט.⁷ מסמך זה, שנכתב במסגרת צוות המחקר של פרויקט 'ישראל והעמים' עבור המכון לאסטרטגיה ציונית ותנועת 'חזון לאומי', עושה שימוש בנתונים

⁶ מקבילות בעולם לסעיף 7א' לחוק יסוד: הכנסת והשלכותיהן האפשריות על הפסקת כהונתם של חברי פרלמנט, מרכז המחקר והמידע, 3 בדצמבר 2006.
⁷ הדחת חבר פרלמנט בידי בפרלמנט, מרכז המחקר והמידע, 30 במאי 2016.

ובמסקנות מתוך שני מחקרים אלו ומוסיף עליהם בהצגת סקירה של מדינות נוספות החברות ב-OECD שלא צוינו במסמכים של הממ"מ.

חלקו הראשון של המסמך מציג בקצרה את ההסדרים המשפטיים והפוליטיים הנוהגים בישראל בעניין הגבלת הזכות לבחור ולהיבחר, וכן מצביע על הממצאים העיקריים העולים מן הסקירה. בחלקו השני מובאת סקירה פרטנית יותר של ההסדרים הקיימים בסוגיה זו במדינות השונות.

חלק ראשון : הזכות לבחור ולהיבחר במדינת ישראל

ניתן להגביל את הזכות לבחור ולהיבחר במספר אמצעים משפטיים : ראשית, באמצעות הגדרת תנאי כניסה מסוימים לזירה הפוליטית המגבילים במידת מה את הזכות לבחור ולהיבחר. תנאי כניסה אלו עשויים לאסור על הקמת מפלגה או להגביל את רישומם של מתמודד או רשימה מלכתחילה, עוד בטרם נכנסו לזירה הפוליטית הציבורית. בנוסף, ניתן להגדיר גם תנאי פסילה, כאשר מפלגה או מתמודד שכבר נרשמו כחוק ונבחרו, עברו על חוקי המשחק הפוליטי בדיעבד. תנאי פסילה אלו עשויים לאסור על גוף נבחר להתמודד לבחירות הבאות או להורות על פירוקו ומניעת התמודדותו.

במדינת ישראל, הבסיס המשפטי העיקרי להגבלת הזכות לבחור ולהיבחר הוא תיקון מספר 9 לחוק יסוד : הכנסת שהתווסף לחוקי היסוד של מדינת ישראל בשנת 1985. תיקון זה מוסיף לחוק יסוד : הכנסת את סעיף 7א, אשר קובע טעמים שבגינם ניתן למנוע מרשימת מועמדים וממועמד בודד מלהשתתף בבחירות לכנסת. להלן גרסתו הנוכחית של החוק : "רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת ולא יהיה אדם מועמד בבחירות לכנסת, אם יש במטרותיה או במעשיה של הרשימה או במעשיו של האדם (ולכך

נלקחות בחשבון גם התבטאויותיו), לפי העניין, במפורש או במשתמע, אחד מאלה:

(1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית;

(2) הסתה לגזענות;

(3) תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל".⁸

תיקון 39 לסעיף זה, מרחיב את הרשימה ומוסיף כי מועמד ששהה במדינת אויב שלא כדין בשבע השנים שקדמו למועד הגשת רשימת המועמדים, גם הוא אינו רשאי להעמיד עצמו לבחירות לכנסת. יש לציין כי כל פסילה על בסיס תיקון זה טעונה אישור של בית המשפט העליון.⁹

סעיפי החוק האמורים עניינם מניעת השתתפות בבחירות (של רשימת מועמדים או של מועמד בודד) או מניעת רישומה של מפלגה, אך הם אינם מטילים סייג כלשהו על התנהגותו של חבר כנסת מכהן.¹⁰

⁸ הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 45) (השעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א), 2 במרס 2016.

⁹ חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 35) התשס"ב-2002, ס"ח 1845

¹⁰ מקבילות בעולם לסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת והשלכותיהן האפשריות על הפסקת כהונתם של חברי פרלמנט, מרכז המחקר והמידע, 3 בדצמבר 2006.

ארגון עדאלה (عدالة, בעברית: צדק), המגדיר עצמו "המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל", טוען שתיקונים אלו לחוק יסוד: הכנסת אינם חוקתיים, וכי מטרתו של סעיף 7א היא "למנוע ממועמדים ערבים ומפלגות ערביות לרוץ לכנסת".¹¹ הארגון אף מוסיף וגורס שתיקון מספר 39 לסעיף 7א מפלה גם הוא, מפני שלטענת עדאלה, סעיף זה הוכנס לחוק על מנת למנוע מערביי ישראל לבקר במדינות ערביות שכנות, שחלקן מוגדרות "מדינות אויב".¹²

ארגון עדאלה מעלה טענות כבדות משקל, אשר מערערות על טיב הדמוקרטיה הישראלית. טענות אלו קיבלו לכאורה משנה תוקף לאחר שבתאריך 20.7.2016 אושר סופית "חוק ההדחה", במסגרתו חבר כנסת מכהן יודח מתפקידו אם הכנסת, ברוב של 90 מחבריה (10 מתוכם חברי אופוזיציה), קבעה כי הסית לגזענות או תמך במאבק מזוין נגד מדינת ישראל. החוק קובע כי לפתיחת התהליך נדרש רוב של 61 ח"כ אשר יגיש בקשתו לאישור של שלושה רבעים מחבריה של ועדת הכנסת.¹³ על-פי ההסדר החוקי שהתקיים בישראל טרום "חוק ההדחה", משנבחר חבר כנסת והחל בכהונתו,

¹¹ חוק יסוד: הכנסת, אתר עדאלה. זמין ב: <https://www.adalah.org/he/law/view/434>

¹² שם.

¹³ יהונתן ליס, הכנסת אישרה סופית את חוק ההדחה, הארץ, 20 ביולי 2016. זמין ב: <http://www.haaretz.co.il/news/politi/1.3012485>

לא ניתן להפסיק את כהונתו גם אם מעשיו עולים בקנה אחד עם הסייגים האמורים בסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, אלא אם כן הטיפול במעשים אלה נעשה במישור הפלילי.¹⁴ ארגון עדאלה טוען בהקשר זה כי מטרתו היחידה של חוק ההדחה החדש היא להדיח חברי כנסת ערבים "שמעזים לחרוג מפעילותם מהגבולות שהרוב היהודי סימן".¹⁵

סקירה היסטורית קצרה מלמדת כי טענתו של ארגון עדאלה לגבי סעיף 7א' לחוק היסוד, אשר נועד, לטענתם, להפלות את המגזר הערבי, רחוקה מהמציאות. למעשה, אם נסקור את המקרים בהם התיקון לחוק מומש הלכה למעשה, נגלה כי ועדת הכנסת החליטה לפסול מועמדותם של מתמודדים או מפלגות בעשרה מקרים בלבד. יש לציין כי אין החוק דורש את אישור בית המשפט העליון, אולם הדברים הגיעו לשולחנו של בית המשפט העליון עקב עתירות שהוגשו כנגד ועדת הכנסת. שלושת המקרים היחידים בהם בית המשפט העליון אשרר את החלטות ועדת הבחירות ואפשר פסילה בפועל של מפלגות היו במקרים בהם הוועדה פסלה מפלגות

¹⁴ בחוק העונשין הישראלי נקבעו כמה עבירות פליליות שקשורות לסייגים שבסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, כגון פרסום הסתה לגזענות או פרסום דברי שבח, אהדה או עידוד למעשה אלימות או טרור, תמיכה בו או הזדהות עמו. חבר-כנסת, ככל אזרח אחר, עלול לעמוד לדין פלילי בגין עבירות מסוג אלה. (ראה סעיף 1 (א) לחוק החסינות).

¹⁵ עדאלה: חוק ההדחה נועד להדיח ח"כים ערבים אשר "מעזים" לחרוג בפעילותם מהגבולות שהרוב היהודי מסמן, אתר עדאלה, 20 ביולי 2016. זמין ב: <https://www.adalah.org/he/content/view/8867>

יהודיות בלבד – "רשימת הסוציאליסטים" בשנת 1964, "כך" בשנת 1988, ותנועת "כהנא חי" בשנת 1992.¹⁶

כל שאר החלטות הוועדה, נפסלו בבית המשפט העליון ולא יצאו אל הפועל. פסילות אלו כוללות, בין השאר, את המקרים הבאים: בשנת 2003, ועדת הבחירות פסלה את מועמדותם של אחמד טיבי ועזמי בשארה, ובשנת 2009, ועדת הבחירות פסלה את המפלגות בל"ד ורע"מ-תע"ל; בשנת 2012 נפסלה חנין זועבי מלהתמודד לכנסת התשעה עשרה, ושלוש שנים לאחר מכן, נפסלה שוב זועבי, ואיתה גם ברוך מרזל ממפלגת "יחד"; ניתן לראות כי שוב ושוב לאורך השנים פסל בית המשפט העליון את החלטת הוועדה ואישר את התמודדותם של מועמדים שנפסלו.¹⁷

למעשה, מאז שנת 1992, בית המשפט העליון לא אפשר לוועדת הבחירות לממש את סעיף הפסילה, למרות ההבהרות והתיקונים שביצע המחוקק, שהגדילו את הסעיף מ 32 מילים ל- 122 מילים, ולמרות עדויות מוצקות כי הסעיף האמור הופר כבדוגמת התנהלותה של ח"כ חנין זועבי במקרה המרמרה.¹⁸ מעבר לכך, מאז

¹⁶ שמחה דן רוטמן, פסילת מפלגות ומועמדים בישראל והשלכתה על הפרדת הרשויות, התנועה למשילות ודמוקרטיה, ינואר 2013. זמין ב:

http://media.wix.com/ugd/3c1537_f3d2119e899a4933ae667b0f9228ab17.pdf

¹⁷ יהונתן ליס, ועדת הכנסת פסלה את מועמדות ח"כ חנין זועבי לכנסת, הארץ, 19 בדצמבר 2012. זמין ב: <http://www.haaretz.co.il/news/elections/1.1889640>

¹⁸ זועבי ידעה שהפעילים על ה"מרמרה" חמושים, חדשות 2, 11 באוגוסט 2010. זמין ב: <http://www.mako.co.il/news-military/security/Article-c8fb0595dcf5a21004.htm>

שנת 1965 לא נפסלה ולו מפלגה אחת השוללת את קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית. התבוננות בדינמיקה שבין שני הגופים הללו, הרשות המחוקקת והרשות השופטת, מלמדת על דורסנותה של הרשות השופטת, שעיקרה את הסעיף ממשמעותו תוך התעלמות מוחלטת ממטרות חוק היסוד ומהמסרים הברורים ששלחה הכנסת.¹⁹

ניתן להסיק כי תמונת המצב בישראל בנוגע להגבלת הזכות לבחור ולהיבחר היא כדלהלן:

- סעיף 7א' לחוק יסוד: הכנסת, מגביל את הכניסה למגרש הפוליטי בלבד: מניעת השתתפות בבחירות או מניעת רישומה של מפלגה.

- חוק זה יושם בעבר בצורה חלקית, נגד מפלגות יהודיות בלבד, ולמעשה מאז שנת 1992 אינו תקף בפועל בשל פסילה חוזרת ונשנית של כל ניסיון ליישמו על ידי בית המשפט העליון.

חיבור שתי הנקודות הללו מעלה כי למעשה במדינת ישראל אין כל הגבלה בפועל על הכניסה למגרש הפוליטי, והוא נותר פרוץ ופתוח לכל גורם, קיצוני ככל שיהיה. כתוצאה מכך, נאלצה הכנסת

¹⁹ שמחה דן רוטמן, פסילת מפלגות ומועמדים בישראל והשלכתה על הפרדת הרשויות, התנועה למשילות ודמוקרטיה, ינואר 2013. זמין ב: http://media.wix.com/ugd/3c1537_f3d2119e899a4933ae667b0f9228ab17.pdf

לחוקק את "חוק ההדחה" המאפשר להדיח חבר כנסת מכהן
בנסיבות מוגבלות ולהוציא נבחרים בדיעבד מהמגרש הפוליטי.
כבר לפני כעשור ערך הממ"מ מסמך השוואה בין החוק הישראלי
לפסילת רשימת מועמדים לכנסת לחוקים דומים בשאר העולם
בעקבות הצעת חוק שהעלה חבר הכנסת זבולון אורלב, אשר
ביקשה לקבוע עילה להפקעת כהונת חבר כנסת. במסמך זה נוסף
על המחקר של הממ"מ ונבצע סקירה של מדינות נוספות החברות
כולן ב-OECD.

חלק שני : סקירת המדינות ב-OECD

1. אוסטרליה

אוסטרליה אינה מגבילה ישירות בחוקיה התמודדות של מפלגות בבחירות. עם זאת, נעשה ניסיון להשעות את המפלגה הקומוניסטית בשנת 1951.²⁰ הממשלה קבעה שהמפלגה לא חוקית, אולם ראשי המפלגה ערערו לבית המשפט העליון שקבע שהפסילה אינה חוקית. בעקבות כך, קיימה הממשלה משאל עם בעניין מתן סמכות לממשלה לפסול מפלגות, והציבור בחר שלא להעניק לממשלה סמכות כזאת.

בנוגע להדחת חברי פרלמנט, עד שנת 1987 היה לפרלמנט הפדראלי²¹ באוסטרליה סמכות להדיח חבר פרלמנט. עם זאת, הפעם היחידה שבה נעשה שימוש בסמכות זו הייתה בשנת 1920, כאשר על-פי הצעת ראש הממשלה, חבר פרלמנט בשם Hugh Mahon הודח מהפרלמנט בגין "ביטויי הסתה (או המרדה) וחוסר נאמנות" ("seditious and disloyal utterances") שהשמיע מחוץ לפרלמנט, במסגרת אסיפה פומבית במלבורן, שבה מתח ביקורת

²⁰ George Williams, *The Communist Party Dissolution Bill and its Aftermath*, *Australian Society for the Study of Labour History*, 8 May 2010. Retrieved from: <https://labourhistorycanberra.org>

²¹ אוסטרליה היא פדרציה המורכבת משש מדינות ושתי טריטוריות יבשתיות, ובשל כך היא בעלת פרלמנט פדראלי כשלכל מדינה פרלמנט משלה, בעל סמכויות שונות בכל הנוגע להדחת או השעיית חבריו.

על המדיניות הבריטית באירלנד באותה תקופה ואף קרא להפיכת אוסטרליה לרפובליקה.²² בתגובה להדחה, נחקק ב-1987 ה-Parliamentary Privileges Act אשר ביטל את הסמכות להדיח חברי פרלמנט בידי הפרלמנט הפדראלי עצמו.²³

עם זאת, הפרלמנטים של קווינסלנד (Queensland), אוסטרליה הדרומית (South Australia), ויקטוריה (Victoria) ואוסטרליה המערבית (Western Australia), המסתמכים לעניין זה על מנהגיו של בית הנבחרים הבריטי, מחזיקים עדיין בסמכות בלתי מוגבלת לענישה משמעתית של חבריהם, הכוללת גם את הסמכות להשעייתם ולהדחתם מהפרלמנט.²⁴

גם לפרלמנטים של טסמניה (Tasmania) וניו סאות' וילס (New South Wales) יש סמכות להשעות ולהדיח את חבריהם שנמצאו אשמים בהתנהגות בלתי הולמת שאינה ראויה לחבר פרלמנט.²⁵

²² Richard Reid, **Hugh Mahon review: the Irish man kicked out of Australia's parliament**, *The Irish Times*, 22 April 2017. Retrieved from: <https://www.irishtimes.com>

²³ Rob Lundie, **'That's it, you're out': disorderly conduct in the House of Representatives from 1901 to 2013**, Research Papers Series 2013-2014, Parliamentary Library Research Paper, 11 December 2013, p.8. retrieved from: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1314/DisorderlyConduct#_Toc374524752

²⁴ יצוין כי באוסטרליה המערבית, ועדה פרלמנטרית המליצה ב-2009 לבטל גם במדינה זו את הסמכות להדיח חברי פרלמנט, וזאת בהתבסס על מסקנותיה של אותה ועדה פרלמנטרית פדראלית מ-1984. ראו:

Select Committee into the Appropriateness of Powers and Penalties for Breaches of Parliamentary Privilege and Contempts of Parliament, *Hon Nick Griffiths MLC*, Legislative Council, May 2009, pp. 25-26.

²⁵ Gareth Griffiths, **Expulsion of Members of the NWS Parliament**, *NSW Parliamentary Library Research Service*, August 2013, p.33. Retrieved from:

ניתן לראות כי אוסטרליה מאפשרת הדחה של חברי פרלמנט שנבחרו על ידי הציבור באופן דמוקרטי.

2. אסטוניה

החוק האסטוני קובע שבית המשפט רשאי לפרק ארגונים אם המטרות שלהם או הפעולות שלהם נוגדות את עקרונות החוקה, החוק, או המוסר.²⁶ בנוסף, חוק המפלגות האסטוני אוסר על התארגנות פוליטית שיוצרת צבא פרטי או ארגון צבאי-למחצה.²⁷ ב-1991, לאחר ניסיון הפיכה כושל של תנועות קומוניסטיות קיצוניות, שראו בדרכו של הנשיא הסובייטי גורבאצ'ב סוטה מהקומוניזם, הוכרזה המפלגה הקומוניסטית האסטונית (CPSU) לא חוקית, והוצאה אל מחוץ לחוק.

3. ארצות הברית

בחוקה האמריקאית אין שום אזכור למפלגות פוליטיות, משום שאז הן לא היו קיימות בארצות הברית. ב-1954 העבירה הממשלה

<https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/expulsion-of-members-of-the-nsw-parliament/17-03.pdf>

²⁶ **Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures**, *European Commission for Democracy Through Law*, pp. 14-15. Retrieved from:

[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)

²⁷ Ibid.

את ה-Communist Control Act, ובמסגרתו הוצאה המפלגה הקומוניסטית מחוץ לחוק. החוק לא היה אפקטיבי משום שנוסחו היה מעומעם, ולמעשה המפלגה ממשיכה להתקיים עד היום. מאז לא היו עוד ניסיונות להוציא מפלגות נוספות אל מחוץ לחוק.

אולם, לשני בתי הקונגרס - בית הנבחרים (House of Representatives) והסנאט (Senate) - יש סמכות להדיח את חבריהם. סמכות ההדחה מעוגנת במפורש בחוקה, והיא נתונה להצבעה במליאת בית הנבחרים (או הסנאט) ודורשת הסכמה של שני שלישים לפחות מחברי הבית הנוכחים והמצביעים.²⁸

מקרה ההדחה האחרון התרחש ב-2002 לאחר שציר של בית הנבחרים הורשע בבית משפט בקשירת קשר להפרת חוקי שוחד פדראליים וקבלת תשלומים לא חוקיים.²⁹

4. בלגיה

בלגיה אין חוקים האוסרים בצורה ישירה על הרשמה של מפלגות לבחירות. עם זאת, בלגיה מאפשרת להשעות מפלגות בדיעבד,

²⁸ **The United States Constitution**, *National Archives*, Article 1, section 5, clause 2: "Each House may determine the Rules of its Proceedings, punish its Members for disorderly Behavior, and, with the Concurrence of two thirds, expel a Member" Retrieved from: <https://www.archives.gov>

²⁹ Jack Maskell, **Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives**, *Congressional Research Service*, 27 June 2016, p.4. Retrieved from: <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL31382.pdf>

ולמעשה בשנת 2004 הוצאה אל מחוץ לחוק המפלגה הפלמית הקיצונית Vlaams Blok שקראה לבטל את בלגיה כמדינה.³⁰ בית המשפט העליון לערעורים של בלגיה קבע, בין השאר בהתבסס על מצע המפלגה, כי מדובר במפלגה גזענית, ובשל כך ביטל את הגישה של המפלגה למשאבים ממשלתיים ואת חשיפתה בטלוויזיה. בנוסף, סעיף 63 לתקנון בית הנבחרים של החוק הבלגי, מאפשר לחברי הבית, בעקבות הצעת יו"ר הפרלמנט, להרחיק באופן זמני מבניין הפרלמנט חבר פרלמנט שהפריע לעבודת הבית, כך שייאסר עליו להיכנס למשכן ולקחת חלק בעבודת הפרלמנט.³¹ ניתן לראות כי בדומה לקנדה, על אף היעדר חוק המגביל את הכניסה לזירה הפוליטית, בלגיה מאפשרת הלכה למעשה להדיח מפלגות ולהרחיק חברי כנסת אשר נרשמו ונבחרו באופן דמוקרטי על ידי הציבור.

³⁰ Court rules Vlaams Blok is racist, *BBC News*, 9 November 2004. Retrieved from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3994867.stm>

³¹ ראה תקנון בית הנבחרים הבלגי:

The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives, *Legal*
Department of the Belgian House of Representatives, October 2014. Retrieved from: www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_UK.pdf

5. זרום קוריאנה

מאז שנת 1948 נאכף ה"חוק לביטחון לאומי", שלמעשה אוסר על אזרחים לתמוך בכל צורה שהיא בקומוניזם ובצפון קוריאנה, או אף להכיר בקיומה של המדינה הצפונית כישות פוליטית.³² בדצמבר 2014 פורקה המפלגה UPP, ומספר חבריה נשלחו למאסר בעילה של תמיכה בפעילות של צפון קוריאנה, ובכך הפרו את החוק לביטחון לאומי; ארגון אמנסטי קבע שהפסיקה מעוררת שאלות בנוגע לחופש הביטוי וחופש ההתארגנות במדינה.³³

6. הולנד

בהולנד ניתן, במקרים מסוימים, לפסול מפלגה שמעודדת אלימות אם הדבר נקבע בבית המשפט העליון. ב-1997 המפלגה הקיצונית "Centre Party '86" הוכרזה "ארגון פשיעה" בפסק דין של בית המשפט העליון, ושנה לאחר מכן, הושעתה ופורקה. פסק הדין קבע שהמפלגה (CP'86, כפי שהייתה ידועה) עודדה תעמולה המפלה זרים, והיוותה סכנה לציבור. מנהיג המפלגה הורשע באופן פרטי בעידוד אלימות, וחל עליו איסור להקים מפלגה בעלת מאפיינים דומים. יש לציין שההרשעה הייתה פרטנית, ולא כללה את שאר

³² Country Report, Freedom House, 2015. Retrieved from: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/south-korea>

³³ Ibid.

חברי המפלגה שהתפזרו והצטרפו למפלגות הנחשבות "מתונות"

יותר.³⁴

7. הונגריה

החוקה ההונגרית אוסרת על מפלגות פוליטיות לשלוט על אחת מרשויות המדינה ולנצל כוח פוליטי באופן ישיר. בנוסף, נאסר על

חבר מפלגה או מנהיג של מפלגה לכהן בתפקיד ציבורי.³⁵

הונגריה פעלה בעבר לפרק את הזרוע הצבאית-למחצה הבלתי

רשמית של מפלגת יוביק (Jobbik) הפופולרית, "המשמר ההונגרי"

(Magyar Gárda). יוביק היא מפלגה לאומית שהוקמה ב-2003

ושמה על דגלה שנאת זרים, אנטישמיות, וחזרה לימיה של

"הונגריה טובה יותר". בפסק הדין "הונגריה נגד וונה (Vona)",

החליט בית המשפט העליון ב-2009 על פירוק תנועת "המשמר

ההונגרי", בטענה שביצעה הפגנות וכינוסים בהם נשמעו קריאות

נגד המיעוט הצועני במדינה, כולל באזורים בהם היה רוב צועני

מקומי.³⁶ בית המשפט האירופי לזכויות אדם אשרר את הפסיקה

³⁴ Paul Lucardie, **Right-Wing Extremism in the Netherlands**, *The Netherlands: University of Groningen Documentation Centre Dutch Political Parties*, 2000.

³⁵ **Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures**, *European Commission for Democracy Through Law*, pp. 14-15. Retrieved from:

[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)

³⁶ **Vona v Hungary**, *European Roma rights centre*, 9 June 2013. Retrieved from: <http://www.errc.org/article/vona-v-hungary/4158>

בשנת 2013 וקבע כי התנועה עוברת על סעיף 11 של האמנה האירופית לזכויות אדם.

בית המשפט האירופי לזכויות אדם הכיר בסמכותה של הונגריה להגן על המשטר הדמוקרטי ולפעול נגד ארגונים בעלי ערכים בלתי דמוקרטים הקוראים לפגיעה בזכויותיהם של אחרים.

8. לטביה

בלטביה החוק דורש כי לפחות מחצית מחברי כל מפלגה פוליטית יהיו אזרחי לטביה ואוסר על מפלגות פוליטיות להפיץ תעמולה המעודדת אלימות, פעילות אשר עלולה לגרום לפסילתן.³⁷ בנוסף, "חוק הבחירות" של לטביה אוסר על פעילים לשעבר במפלגה הקומוניסטית או ארגונים פרו- סובייטים אחרים למלא תפקיד פוליטי.³⁸

בעקבות הכרזת עצמאותה של לטביה, וניתוקה מהגוש הסובייטי, הוכרזה המפלגה הקומוניסטית (LKP) כלא חוקית. זאת, כיוון שבית המשפט העליון של לטביה קבע כי המפלגה מתנגדת

³⁷ **Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures**, *European Commission for Democracy Through Law*, p.17.

[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)

³⁸ **2008 Country Reports on Human Rights Practices**, *US Department of State*, 25 February 2009.

Retrieved from: <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2008/eur/119087.htm>

לעצמאותה של לטביה. ב-1994 הוקמה המפלגה הסוציאלית של לטביה כממשיכת דרכה של LKP.

9. פורטוגל

על פי החוקה של פורטוגל ישנו איסור על מפלגה להגדיר עצמה כמפלגה בעלת אינטרסים אזוריים שאינם ארציים, ובנוסף לכך, אסור לתת למפלגה שם בעל אזכור דתי או מדיני, או להשתמש בסמל מפלגתי בעל אזכור דתי או מדיני.³⁹ סעיף 46 לחוקה קובע איסור על הקמת ארגונים מיליטנטים, וארגונים בעלי אידיאולוגיה פאשיסטית. הסמכות במדינה להוציא אל מחוץ לחוק מפלגה פוליטית הוא של בית המשפט לחוקה. כלומר, פורטוגל מגבילה הרשמה של מפלגות ומאפשרת להדיח בדיעבד מפלגות באמצעות בית המשפט לחוקה.⁴⁰

10. צרפת

על פי חוק צרפתי שנחקק בשנת 1936, ניתנת לנשיא הסמכות להוציא אל מחוץ לחוק תנועות המוגדרות "מיליציות פרטיות או

³⁹ Constitution of the Portuguese Republic, Article 51, April 2, 1976. Retrieved from: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4591>

⁴⁰ Constitution of the Portuguese Republic, Article 46, April 2, 1976. Retrieved from: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4591>

ארגונים צבאיים למחצה". חוק זה הופעל מספר פעמים

בהיסטוריה הצרפתית, לאחרונה ב-2002.⁴¹

ב-1973 הוצאו התנועות "סדר חדש" ו-"הליגה הקומוניסטית" אל

מחוץ לחוק, לאחר התפרצות אלימה בין שני הצדדים. ב-1987

הוצאה מחוץ לחוק התנועה "Action Directe" לאחר שנעצרו

ראשיה, וב-2002 הוגדרה התנועה "Radical Unity" לא חוקית על

ידי הנשיא ז'אק שיראק, לאחר ניסיון התנקשות כושל בחייו ביום

הבסטיליה על ידי חבר תנועה.⁴²

לבד מפסילת מפלגות, צרפת מאפשרת גם להרחיק זמנית חברי

פרלמנט. מליאת הבית רשאית להחליט, ללא קיום דיון מקדים

וברוב פשוט של חברי הפרלמנט המצביעים, על הרחקת חבר

פרלמנט, תוך קיצוץ מחצית משכרו של חבר הפרלמנט למשך

חודשיים וכן איסור על כניסתו למשכן ועל השתתפותו בעבודת

הפרלמנט למשך 15 ימי ישיבות.⁴³

ניתן לראות שהממשלה הצרפתית לא חוששת להשעות תנועות

פוליטיות ולהרחיק חברי פרלמנט לאחר שנבחרו באופן דמוקרטי.

⁴¹Europe wary of banning parties, *BBC News*, 28 August 2002. Retrieved from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2217919.stm>

⁴² Pippa Norris, *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market*, Cambridge University Press, 2005.

⁴³ הזחת חבר פרלמנט בידי הפרלמנט, מכון המידע והמחקר של הכנסת, 30 במאי 2016.

11.קנדה

בקנדה ישנם מספר חוקים המגבילים רישום של מפלגות, הכוללים איסור על הוספת המילה "עצמאית" לשם המפלגה. בנוסף, עד לשנת 2003, החוק בקנדה אסר על התמודדות של מפלגה שאין לה נציגים המועמדים בבחירות לפחות בחמישים מחוזי בחירה, אולם בית המשפט של קנדה קבע כי הגבלה זו אינה חוקתית.⁴⁴ עם זאת, יש לציין כי פסילת מפלגה לא מונעת מהמועמדים הרשומים ברשימה שנפסלה להתמודד באופן פרטני, ללא שייכות למפלגה.⁴⁵ המפלגה היחידה שהוצאה אל מחוץ לחוק בקנדה בדיעבד, לאחר שרישומה אושר, היא "המפלגה הקומוניסטית הקנדית" הוותיקה, שהוגדרה לא חוקית מתוקף סמכויות חירום של הממשלה בעקבות פרוץ מלחמת העולם השנייה, בשנת 1941. בין השנים 1943-1959 המפלגה הריצה מועמדים תחת השם "Labor-Progressive Party". אולם, המפלגה חזרה לזירה הפוליטית תחת השם "Communist Party of Canada", עד שבשנת 1993 גם גוף זה נפסל בתואנה כי לא היו למפלגה נציגים ב-50 מחוזי בחירה. אולם, לאחר מאבק משפטי ופוליטי ממושך, ופסיקת בית המשפט

⁴⁴ *Figueroa v. Canada*, 2003, I S.C.R. 912. Retrieved from: <http://casebrief.me>

⁴⁵ **Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures**, *European Commission for Democracy Through Law*, pp. 14-15. Retrieved from: [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)

כי הגבלה זאת אינה חוקתית, שבה המפלגה לזירה הפוליטית וכיום המפלגה חוקית ופעילה במדינה.

לבד מפסילת רישום של מפלגות, לבית הנבחרים (הפדראלי) בקנדה יש סמכות לנקוט בהליכים משמעתיים נגד חבריו בגין התנהגות בלתי הולמת או ביזוי הפרלמנט, לרבות השעיה והדחה. סמכות זו נתפסת כנחוצה על-מנת לשמור על כבוד הבית ועל יכולתו למלא את תפקידיו ביעילות. באופן עקרוני, בית הנבחרים רשאי להפסיק את כהונתו של חבר פרלמנט בגין כל התנהגות שאינה הולמת ואין הכרח שהדבר הוביל או יוביל להרשעה פלילית.⁴⁶

ניתן לראות כי על אף שקנדה כמעט ואינה מגבילה את הכניסה לזירה הפוליטית, היא מחפה על כך באמצעות השעיה בדיעבד של מפלגות וחברי פרלמנט.

12. שוויץ

החוק בשווייץ מאפשר לכל אזרח להקים מפלגה, אפילו אם בסיסה מחוץ לגבולות שווייץ, ואפילו אם אין לו זכות הצבעה. בתי

⁴⁶ הדחת חבר פרלמנט בידי הפרלמנט, מכון המידע והמחקר של הכנסת, 30 במאי 2016. ראה גם: "Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada" https://archive.org/stream/parliamentarypr00bourgoog/parliamentarypr00bourgoog_djvu.txt

המשפט במדינה (בתי משפט מקומיים, ולא דווקא העליון) רשאים לאסור על קיומה של המפלגה אם תקבע כי יעדיה של התנועה מוגדרים כ"לא חוקיים או לא מוסריים".⁴⁷

ב-1940 המועצה הפדראלית החרימה את המפלגה הקומוניסטית במדינה⁴⁸ בעקבות תמיכתה בהסכם ריבנטרופ-מולוטוב (שהרי שוויץ היא מדינה השומרת על ניטרליות פוליטית), ובשנת 1941 הוחרמה גם מפלגת הפדרציה הסוציאליסטית ונציגיה סולקו מהמועצה הארצית. עוד לפני כן הוטלו הגבלות על פעילות קומוניסטית והפצת דעות קומוניסטיות. עם זאת, המפלגה הוקמה מחדש ארבע שנים לאחר מכן תחת השם "מפלגת הפועלים השוויצרית".⁴⁹

ניתן לראות כי על אף ששוויץ מאפשרת כמעט לכל דורש כניסה לזירה הפוליטית, היא מגדירה תנאים ברורים המאפשרים להדיח גוף פוליטי נבחר.

⁴⁷ **Swiss Civil Code**, December 1907, p. 210. Retrieved from: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19070042/201604010000/210.pdf>

⁴⁸ Francis W. O'Brien, **The Swiss Cantons and Anti Communist Laws**, p. 141. Retrieved from: <https://commonlaw.uottawa.ca>

⁴⁹ **Communist and Post- Communist Parties in Europe**, ed. Uwe Backes & Patrick Moreau, *Vandenhoeck & Ruprecht*, 31 December 2008, p. 134. Retrieved from: <https://books.google.co.il/books>

סיכום

נייר זה סקר במבט משווה את גבולות הזכות לבחור ולהיבחר במדינות מערביות שונות, על מנת לקבוע בבירור האם החקיקה הישראלית ומימושה בפועל נמצאים בטווח הנורמה המערבית או שמא חורגים ממנו. הנייר גובש כמסמך משלים לסקירות משוות דומות שביצע מרכז המחקר והמידע של הכנסת, כאשר במסמך זה הבאנו סקירות של מדינות OECD שלא הובאו בניירות העמדה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת. הנתונים העולים מן ההשוואה בין תיקון 7א' לחוקים מקבילים במדינות הנבדקות מלמדים אותנו שגרסאות מסוימות של החוק קיימות כמעט בכל מדינה שנבדקה. להלן עיקרי הממצאים:

- 6 מבין 12 המדינות הנבדקות מטילות הגבלות על רישום מפלגות החל מהכרזה עקרונית בחוקה (הונגריה) ועד כינונם של חוקים ספציפיים (צרפת).
- 9 מבין 12 המדינות הנבדקות מאפשרות השעיה או הוצאתה של מפלגה מחוץ לחוק, כאשר ב-8 מתוכן סמכות זו מומשה בפועל באישור בית המשפט העליון.
- 5 מתוך 12 המדינות הנבדקות (צרפת, קנדה, אוסטרליה, ארה"ב ובלגיה) אף מאפשרות הדחה או השעיה של חבר

פרלמנט, שלא כחלק מהליך פלילי, זאת בגין התנהגות שאינה הולמת, ביזוי הבית או במקרה של ארה"ב גם עקב בגידה במדינה ותמיכה באויב.

- **אף לא מדינה אחת אפשרה לאזרחיה את מלוא הזכות לבחור ולהיבחר ללא הגבלות בפועל.**

נתונים אלה מתווספים לממצאים של מחקרי הממ"מ משנת 2006 ו-2016 לפיהם:

- 9 מתוך 17 המדינות המובאות במחקר הממ"מ משנת 2006 מגבילות באמצעות חוקיהן או חוקותיהן את קיומן או פעילותן של מפלגות פוליטיות. הדבר נעשה באופן דומה יותר להוראות שבסעיף 5 לחוק המפלגות מאשר לאלו בסעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת, דהיינו, על ידי הוראות חוק המתייחסות להקמת המפלגה, רישומה ופסילתה (ולא למניעה ישירה של התמודדות בבחירות).

- ב-6 מתוך 17 המדינות שנבדקו במחקר הממ"מ משנת 2006 יש סמכות להוציא מפלגות אל מחוץ לחוק (בעוד חסינותו של הח"כ הבודד בד"כ נשמרת).

- 8 מתוך 19 המדינות שנבדקו במחקר הממ"מ משנת 2016 אף נוקטות בהדחה או השעיה של חבר פרלמנט מכהן בגין התנהגויות שונות הנחשבות בלתי הולמות.

ממצאי מחקר זה מוכיחים כי הגבלת הזכות לבחור ולהיבחר הינה פרקטיקה מקובלת הנהוגה במדינות מערביות רבות, והם מצטרפים לממצאי מחקרי הממ"מ משנת 2006 ו-2016. על פי שלושת המחקרים, חוקותיהן וחוקיהן של מדינות רבות דורשים שמפלגות פוליטיות יישאו (או לא יישאו) אופי מסוים, ולעתים אף נאסר עליהן לתמוך ברעיונות מסוימים, או לפעול בדרכים שמנוגדות לחוקה ו/או לחוק. הדרישות בהקשר זה מגוונות מאוד: החל בדרישה לנאמנות לעקרונות של ריבונות לאומית, אחדות טריטוריאלית, פלורליזם פוליטי ושלטון החוק; וכלה באיסורים ספציפיים מסוגים שונים - למשל, איסורים להקים לתחייה מפלגות מסוימות, לתמוך במטרות אזוריות-בדלניות, לצדד באלימות או לעורר שנאה גזעית או דתית.⁵⁰

הסקירה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2006, אשר עוסקת בהגבלות על מפלגות, מצאה כי מדינות רבות מטילות

⁵⁰ מקבילות בעולם לסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת והשלכותיהן האפשריות על הפסקת כהונתם של חברי פרלמנט, מרכז המחקר והמידע, 3 בדצמבר 2006.

מגבלות על קיומן ופעילותן של מפלגות, אלא שלפיה, בניגוד לגרסה הישראלית המובאת בחוק יסוד: הכנסת, מגבלות אלו עשויות למנוע את ההתמודדות בבחירות רק באופן עקיף. מכל מקום, המגבלות הללו מצרות את צעדיהן של מפלגות ובמקרים מסוימים אף הביאו לכדי הוצאתן בפועל אל מחוץ לחוק כפי שקרה למפלגה הבסקית בספרד אשר נפסלה עקב פעילות בדלנית בהחלטה נחרצת של בית המשפט העליון.⁵¹ כאן חשוב לציין כי ההשלכות הנובעות מפסילת מפלגה משתנות בחומרתן: בגרמניה למשל, כהונתו של חבר פרלמנט שמפלגתו הוצאה מחוץ לחוק תיפסק בעוד בספרד, פולין ורומניה אין פסילת מפלגה גוררת את פסילתו של הח"כ הבודד.⁵²

סקירה עדכנית יותר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2016, מצאה כי ברוב מדינות אירופה המובאות במחקר-אוסטריה, אירלנד, בלגיה, גרמניה, דנמרק, הולנד, יוון, נורבגיה, ספרד, פולין, צ'כיה, צרפת, שבדיה ושוויץ, ההסדרים המשפטיים הקיימים תואמים לישראל בהיעדר "חוק ההדחה"- מעשיו של ח"כ בודד אינם מהווים שלעצמם עילה להדחתו שלא כחלק מהליך

⁵¹ Giles Tremlett, "Basque Party Banned", *The Guardian*, 18 March 2003. Retrieved from: <https://www.theguardian.com/world/2003/mar/18/spain.gilestremlett>

⁵² מקבילות בעולם לסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת והשלכותיהן האפשריות על הפסקת כהונתם של חברי פרלמנט, מרכז המחקר והמידע, 3 בדצמבר 2006.

פלילי. עם זאת, בחלק מן המדינות הללו נמצא כי הפרלמנט יכול להשעות, לפחות באופן זמני, את אחד מחבריו.⁵³ גם בפינלנד, על-פי החוקה, רשאי הפרלמנט להדיח את אחד מחבריו.⁵⁴ יתרה מכך, בבריטניה, בארה"ב, בקנדה וברוב המדינות המרכיבות את הפדרציה של אוסטרליה - נתונה לפרלמנט סמכות הדחה של חברי כנסת. עם זאת יצוין כי למעט ארה"ב, במקרים אלו מדובר בהדחה מעילות שונות מאלו שפורטו בהצעת חוק יסוד.⁵⁵

מצירוף ממצאי מחקר זה עם הממצאים של שני מחקרי הממ"מ מ-2006 ו-2016 עולה כי:

- 15 מתוך 28 המדינות שנבדקו מטילות מגבלות על פעילותן של מפלגות פוליטיות.
- 15 מתוך 28 המדינות שנבדקו מאפשרות השעיה או הוצאה של מפלגה מחוץ לחוק.
- 8 מתוך 24 המדינות שנבדקו נוקטות בהדחה או השעיה של חבר פרלמנט בגין התנהגויות שונות, שלא כחלק מהליך פלילי.

⁵³ ראו דוגמאות לסמכות זו ב: הדחת חבר פרלמנט בידי הפרלמנט, מכון המידע והמחקר של הכנסת, 30 במאי 2016.
⁵⁴ שם. עמ' 16.
⁵⁵ שם. עמ' 1.

לסיכום, הממצאים של מסמך זה בשילוב עם ממצאי מחקרי הממ"מ משנת 2006 ו-2016 מצביעים על שימוש לא מבוטל בהגבלות על פעילות מפלגות וח"כים בזירה הפוליטית בקרב מדינות דמוקרטיות, כאשר ההבדלים ביניהן באים לידי ביטוי בחומרת הצעדים המשמעותיים ובפרוצדורות המשפטיות הנדרשות ליישומם. הנתונים מגלים כי גם מדינות המאפשרות חופש כניסה כמעט מוחלט למגרש הפוליטי, מגבילות חופש זה על ידי הצבת תנאים להישארותם של גופים נבחרים ובמקרים מועטים יותר, אף של חברי פרלמנט בודדים. יתרה מכך, המחקרים מדגימים כי במדינות רבות לא מדובר בהצהרות בעלמא, אלא שיש תוקף מעשי לחוקים או לקביעות עקרוניות בנושא זה כפי שהדגמנו בתיאור מקרים מגוונים לאורך ההיסטוריה. הנתונים שהוצגו ממקמים את ישראל בשורה אחת עם שאר מדינות ה-OECD ומראים כי מבחינת הנורמות הנהוגות בהגבלת מפלגות, ההסדרים המשפטיים הקיימים ברוב המדינות (למעט "חוק ההדחה") תואמים את אלו הקיימים בישראל. הראינו עוד, בחלקו הראשון של נייר זה, כי בישראל הזירה הפוליטית הינה פרוצה למדי ובהיעדר חוק הדחה, אינה מאפשרת פסילה בפועל של חברי כנסת או מפלגות. סעיף 7א' לחוק יסוד: הכנסת, המגביל לכאורה את הכניסה למגרש הפוליטי באמצעות

מניעת השתתפות בבחירות או מניעת רישומה של מפלגה, מהווה לא יותר מהצהרה עקרונית שאין כל אפשרות לממשה בפועל. כפי שהוצג בחלק א' של המסמך, סעיף 7א' לחוק יסוד: הכנסת יושם בעבר בצורה חלקית, נגד מפלגות יהודיות בלבד, ולמעשה מאז שנת 1992 אינו תקף בפועל בשל פסילה חוזרת ונשנית של בית המשפט העליון. כל תיקוני החקיקה שהעבירה הכנסת, שהרחיבו את הסעיף הרלוונטי, פירטו בדבר עילות הפסילה, קבעו חזקות ראייתיות ועוד, זכו להתעלמות מוחלטת מצדו של בית המשפט. כלומר, סעיף 7א' לחוק יסוד: הכנסת אינו רלוונטי בפועל עקב התערבות בית המשפט העליון. לאור האמור, נראה כי "חוק ההדחה" משמש כמנגנון הגנה לגיטימי, על אף היותו גרסה ייחודית בהשוואה למקבילותיו בעולם. זאת ועוד, בהתחשב בנסיבות המגבילות והמחמירות על הפעלתו, יש שיטענו שחוק זה אף נדרש ליצירת איזון ראוי בין חופש הביטוי ליציבות המשטר הדמוקרטי.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**מקבילות בעולם לסעיף 7א לחוק יסוד:
הכנסת והשלכותיהן האפשריות על
הפסקת כהונתם של חברי פרלמנט
- סקירה משווה -**

מוגשת לוועדת החוקה, חוק ומשפט

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

י"ב בכסלו תשס"ז

3 בדצמבר 2006

כתיבה: עו"ד ליאור בן דוד

אישור: עו"ד הודיה קין, ראש צוות

מסמך זה הוכן לבקשת הלשכה המשפטית בכנסת, לקראת דיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט בהצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון – פקיעת כהונה של חבר הכנסת), הצעת חוק שהוגשה על-ידי חבר הכנסת זבולון אורלב (פ/17/405, להלן: הצעת החוק). הצעת החוק מבקשת לקבוע עילה נוספת לפקיעת כהונה של חבר הכנסת בשל פעילות הנוגדת את סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת.

סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת קובע טעמים שבגינם ניתן למנוע מרשימת מועמדים ומועמד בודד מלהשתתף בבחירות לכנסת: "רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לכנסת ולא יהיה אדם מועמד בבחירות לכנסת, אם יש במטרותיה או במעשיה של הרשימה או במעשיו של האדם, לפי העניין, במפורש או במשתמע, אחד מאלה: (1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; (2) הסתה לגזענות; (3) תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל." יצוין, כי סעיף 5 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992, מכיל סייגים זהים לגבי רישום מפלגה, שיש במטרותיה או במעשיה מן האמור לעיל, או שיש יסוד סביר למסקנה שהיא תשמש מסווה לפעולות בלתי חוקיות.

כאמור, סעיפי החוק האמורים עניינם מניעת השתתפות בבחירות (של רשימת מועמדים או של מועמד בודד) או מניעת רישומה של מפלגה, אך הם אינם מטילים סייג כלשהו על התנהגותו של חבר כנסת מכהן. משנבחר חבר הכנסת והחל בכהונתו, על-פי ההסדר החוקי הקיים כיום בישראל, גם אם מעשיו עולים בקנה אחד עם הסייגים האמורים בסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, לא ניתן להפסיק את כהונתו, אלא אם כן "הטיפול" במעשים אלה נעשה **במישור הפלילי**, כפי שיובהר להלן.

בחוק העונשין הישראלי נקבעו כמה עבירות פליליות שקשורות לסייגים שבסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, כמו למשל, פרסום הסתה לגזענות¹ או פרסום דברי שבח, אהדה או עידוד למעשה אלימות או טרור, תמיכה בו או הזדהות עמו.² חבר-כנסת, ככל אזרח אחר, עלול לעמוד לדין פלילי בגין עבירות מסוג אלה. סעיף 1 (א) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (להלן: חוק החסינות), מורה אמנם, כי "חבר הכנסת לא ישא באחריות פלילית או אזרחית, ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית, בשל הצבעה, או בשל הבעת-דעה בעל-פה או בכתב, או בשל מעשה שעשה - בכנסת או מחוצה לה - אם היו ההצבעה, הבעת-הדעת או המעשה במילוי תפקידו, או למען מילוי תפקידו, כחבר הכנסת." ואולם סעיף 1 (א1) לחוק החסינות ממשיך וקובע, כי "מעשה לרבות התבטאות, שאינם אקראיים, של חבר הכנסת שיש בהם אחד מאלה, אין רואים אותם, לעניין סעיף זה, כהבעת דעה או כמעשה הנעשים במילוי תפקידו או למען מילוי תפקידו כחבר הכנסת:

(1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי;

¹ סעיף 144ב (א) לחוק העונשין, התשל"ז-1977: "המפרסם דבר מתוך מטרה להסית לגזענות, דינו - מאסר חמש שנים."
² סעיף 2144ד (א) חוק העונשין, התשל"ז-1977: "המפרסם קריאה לעשיית מעשה אלימות או טרור, או דברי שבח, אהדה או עידוד למעשה אלימות או טרור, תמיכה בו או הזדהות עמו (בסעיף זה - פרסום מסית), ועל פי תוכנו של הפרסום המסית והנסיבות שבהן פורסם, יש אפשרות ממשית שיביא לעשיית מעשה אלימות או טרור, דינו - מאסר חמש שנים."

(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.

אם כך, מעשה או התבטאות שיש בו מן האמור לעיל ושעולה כדי עבירה פלילית על-פי חוק העונשין, אינו חס בצילה של החסינות המהותית וחבר הכנסת עלול לעמוד בגינו לדין פלילי (אלא אם כן הכנסת, בהתאם לסעיף 4 לחוק החסינות, קבעה שיש לו חסינות בפני דיון פלילי³). אם הועמד חבר הכנסת לדין פלילי, הורשע בפסק דין סופי ובית המשפט קבע שיש קלון עם העבירה שביצע, אזי לפי סעיף 42א(א) לחוק יסוד: הכנסת, כהונתו בבית המחוקקים תופסק.

כאמור, הצעת החוק מבקשת להוסיף לחוק יסוד: הכנסת סעיף נוסף (סעיף 1א42) שעניינו פקיעת כהונה של חבר הכנסת בשל פעילות בניגוד לסעיף 7א האמור. לפי הסעיף המוצע, חבר הכנסת שנקבע לגביו כי פעל בניגוד לסעיף 7א – תיפסק חברותו בכנסת מיום שנקבע כאמור. עוד קובע הסעיף המוצע, כי ההחלטה על כך תתקבל על-ידי ועדת הכנסת ותהא טעונה אישור של בית המשפט העליון. יוצא, אפוא, שעל-פי הצעת החוק, ניתן יהיה להפסיק את כהונתו של חבר הכנסת שפעל, לאחר היבחרו לכנסת, בניגוד לסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, מבלי להזדקק כלל להליך הפלילי שתואר לעיל.

לבקשת הלשכה המשפטית בכנסת, סקירה משווה זו נועדה לבחון קיומם של הסדרים חוקיים דומים במדינות אחרות בכל הנוגע להפסקת כהונה של חברי פרלמנט. הסקירה מתבססת ברובה על פניות שהפנינו אל הפרלמנטים בכל מדינות אירופה ובכמה מדינות נוספות. במסגרת פניות אלה ביקשנו לברר האם קיימות במדינות אחרות הגבלות על השתתפות בבחירות לפרלמנט בדומה לאלה הקיימות בסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת. בהמשך ביקשנו לברר, האם ניתן להדיח חבר פרלמנט מכהונתו במידה ולאחר שנבחר החל לפעול או להתבטא בניגוד להגבלות אלה ; ואם ניתן הדבר - מהי הפרוצדורה החוקית לכך.

חלקו הראשון של המסמך מציג מבט כללי על הסוגיה הנדונה כאן ומצביע על הממצאים העיקריים העולים מן הסקירה. בחלקו השני מובאת סקירה פרטנית יותר של ההסדרים הקיימים בסוגיה זו במדינות השונות. בתמצית ניתן לומר, כי ההסדרים הנהוגים ברוב המדינות שנסקרו כאן תואמים במידה רבה את ההסדר המשפטי הקיים כיום בישראל, הסדר שלפיו מעשיו של חבר פרלמנט, גם אם הם מנוגדים להגבלות מן הסוג שמציב סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, כשלעצמם אינם מהווים עילה להדחתו, אלא אם יש בהם משום עבירה פלילית וה"טיפול" בהם נעשה במישור זה. לעומת זאת, במדינות שנסקרו במסמך זה לא מצאנו הסדר התואם את זה המוצע בהצעת החוק.

³ כלומר, חסינות דיונית ולא מהותית. על-פי סעיף 4(א)3 לחוק החסינות, הכנסת רשאית לקבוע זאת, אם בתוך 30 ימים מיום שהומצא לו כתב האישום, חבר הכנסת הנוגע בדבר ביקש שהכנסת תקבע לו חסינות כאמור. העילות לקביעת חסינות בפני דיון פלילי מפורטות בהמשך אותו סעיף.



חלק ראשון: מבט כללי

בצד הבטחת העיקרון של חופש ההתאגדות הפוליטית, חוקותיהן וחוקיהן של מדינות רבות דורשים **שמפלגות פוליטיות** ישאו (או לא ישאו) אופי מסוים, ולעתים אף נאסר עליהן לתמוך ברעיונות מסוימים או לפעול בדרכים שמנוגדות לחוקה ו/או לחוק. כפי שמציין מיגל רבנגה סנצ'ס (Revenga Sánchez), הרפרטואר בהקשר זה רחב למדי: החל בדרישה לנאמנות לעקרונות של ריבונות לאומית, אחדות טריטוריאלית, פלורליזם פוליטי ושלטון החוק; וכלה באיסורים ספציפיים מסוגים שונים - למשל, איסורים להקים לתחייה מפלגות מסוימות, לתמוך במטרות אזוריות-בדלניות, לצדד באלימות או לעורר שנאה גזעית או דתית.⁴

הנציבות האירופית לדמוקרטיה דרך המשפט (The European Commission for Democracy through Law [Venice Commission]) ערכה ב-1998 מחקר בנושא "איסור קיומן של מפלגות פוליטיות וצעדים דומים".⁵ המחקר התבסס על תשובות לשאלונים בנושא זה שהתקבלו מ-41 מדינות.⁶ על-פי המחקר, בצד מדינות שבהן אין שום חקיקה המטילה מגבלות **מהותיות** על פעילויותיהן או מטרותיהן של מפלגות פוליטיות (בלגיה, למשל),⁷ ישנן לא מעט מדינות שנוקטות **אמצעים מסוגים שונים כדי להגביל את קיומן, מטרותיהן ו/או פעילותן**. המחקר מאפיין **ארבעה סוגים של אמצעים להטלת מגבלות שכאלה**: השניים הראשונים מוגדרים כאמצעים מניעתיים, דהיינו הוראות חוק שעניינן **איסור על הקמת מפלגה או סירוב לרישומה**. האמצעי השני עשוי להתקיים רק באותן מדינות בהן מפלגות פוליטיות חייבות להירשם במרשם כלשהו. אמצעי מסוג זה קיים, כאמור, גם **בישראל, בסעיף 5 לחוק המפלגות**, התשנ"ב-1992. אמצעי מסוג נוסף הוא קיומן של הוראות חוקתיות או חוקיות המקנות סמכות, על-פי רוב לבית המשפט החוקתי, **להורות על פסילתה או פירוקה של מפלגה**, לאחר שכבר הוקמה ואף נרשמה כחוק.

המחקר מציין כי ניתן לאפיין סוג רביעי של אמצעי להגבלת פעילותה של מפלגה פוליטית והוא **הוראה האוסרת על מפלגה להתמודד בבחירות**. הוראה מסוג זה היא למעשה האמצעי שנקט **בסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת**. ברם, על-פי המחקר, **החקיקה במדינות אחרות**, לפחות באותן 41 מדינות שהשתתפו בו, אינה נוקטת באמצעי מסוג זה. מניעת השתתפותה בבחירות של מפלגה פלונית יכולה, כמובן, להיות תוצאה ישירה של אחד מהאמצעים האחרים שצוינו לעיל. כלומר, סירוב לרשום מפלגה מלכתחילה

⁴ Miguel Revenga Sánchez, **The move towards a (and the struggle for) militant democracy in Spain**, ECPR Conference, Marburg, 18-21 September 2003, p. 5.

המאמר מופיע באתר האינטרנט של אוניברסיטת אסקס שבבריטניה (תאריך כניסה: 2 בנובמבר 2006): <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/generalconference/marburg/papers/10/7/Sanchez.pdf>

⁵ המחקר נערך לבקשת המזכיר הכללי של מועצת אירופה (The Secretary General of the Council of Europe).

⁶ מדובר במדינות הבאות: אלבניה, ארגנטינה, אוסטרליה, אזרבייג'ן, בילורוסיה, בלגיה, בוסניה והרצגובינה, בולגריה, קנדה, קרואטיה, צ'כיה, דנמרק, אסטוניה, פינלנד, צרפת, גאורגיה, גרמניה, יוון, הונגריה, אירלנד, איטליה, יפן, קירגיסטן, לאטביה, ליכטנשטיין, ליטא, מולדובה, הולנד, נורבגיה, פולין, פורטוגל, רומניה, רוסיה, סלובקיה, ספרד, סלובניה, שבדיה, שווייץ, תורכיה, אוקראינה ואורוגוואי. המחקר כלול בדוח שפרסמה הנציבות ב-10 בינואר 2000 שכותרתו: **Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures**. הדוח מופיע באתר האינטרנט של הנציבות (תאריך כניסה: 5 בנובמבר 2006):

[http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)001-e.asp?PrintVersion=True&L=E](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)001-e.asp?PrintVersion=True&L=E)

⁷ שם, בעמ' 8.

במרשם המפלגות, או פסילתה בשלב מאוחר יותר, ימנעו בפועל מאותה מפלגה את הזכות להתמודד בבחירות. ואולם, כאמור, ההוראות החוקתיות והחוקיות במדינות השונות המגבילות את מטרותיהן או פעולותיהן של מפלגות פוליטיות מתייחסות להקמת המפלגה, לרישומה ולפסילתה (למעשה, להוצאתה אל מחוץ לחוק), אך לא בצורה ישירה למניעת התמודדות בבחירות. בכך למעשה ההוראות האמורות דומות יותר לאלה שבסעיף 5 לחוק המפלגות מאשר לאלה שבסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת. זאת ועוד, נראה כי גם באותן מדינות שמטילות מגבלות על קיומן ופעילותן של **מפלגות**, שמקדמות מטרות מסוימות או מאמצות דפוסי התנהגות מסוימים, **אין זיקה** בין מגבלות אלה לבין **תנאי הכשירות בהם נדרש לעמוד מועמד המתמודד בבחירות לפרלמנט**. כלומר, בניגוד לסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, אשר מתייחס לא רק למטרותיה או מעשיה של רשימת המועמדים, אלא גם למעשיו של המועמד הבודד, המחוקק במדינות אחרות שנבחנו בסקירה זו לא הטיל מגבלות מן הסוג האמור על מעשיו של המועמד **כתנאי לכשירותו להיבחר לפרלמנט**.

עוד עולה מהסקירה שלפנינו, כי **מעשיו של חבר פרלמנט מכהן** - גם אם הם אינם עולים בקנה אחד עם מגבלות שנקבעו בחוקה או בחוק בכל הנוגע למטרותיה ו/או לפעולותיה הלגיטימיות של מפלגה פוליטית (במדינה שבה נקבעו מגבלות שכאלה) - מעשים אלה **כשלעצמם אינם מקימים עילה להפסקת כהונתו כחבר פרלמנט, אלא אם כן הם עולים כדי עבירה פלילית**. במקרה כזה, לאחר מיצוי ההליך הפלילי בהרשעה ובכפוף לתנאים נוספים (למשל, הטלת עונש מאסר לתקופה מסוימת), עלול חבר הפרלמנט לאבד את המנדט שניתן לו. כפי שיובהר בהמשך הסקירה, מדינות רבות שהשיבו לשאלות שהפנינו אליהן לצורך הכנת מסמך זה, למעשה הפנו אותנו לסוגיית ההרשעה הפלילית כעילה להפסקת כהונה של חבר פרלמנט, לעתים תוך ציון עבירות שונות שקיימות בחקיקה הפלילית שלהן, אשר מתקשרות (במידה זו או אחרת) להגבלות המפורטות בסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת. במלים אחרות, **נראה כי בדומה להסדר הקיים כיום בישראל, גם במדינות אחרות מעשים מן הסוג האמור של חבר פרלמנט אינם משמשים עילה להדחתו, כל עוד הטיפול בהם אינו מתבצע במישור הפלילי**.

כאמור, ישנן מדינות בהן ניתן לפסול מפלגות קיימות ולהוציאן אל מחוץ לחוק. בהקשר זה עולה השאלה, **מה דינו של חבר פרלמנט מכהן, שמפלגתו הוצאה אל מחוץ לחוק מטעמים הקשורים במטרותיה או בפעילויותיה**. כפי שיובהר להלן, התשובה לכך אינה אחידה. בגרמניה חבר פרלמנט שמפלגתו הוצאה אל מחוץ לחוק צפוי לאבד את המנדט שלו וכהונתו **תיפסק**. חשוב להדגיש, כי הפסקת כהונתו אינה נובעת (לפחות לא ישירות) ממעשיו או התבטאויותיו של אותו חבר פרלמנט אלא מפסילתה של מפלגתו. לעומת זאת, במדינות כמו **ספרד, פולין ורומניה**, פסילתה של מפלגה והוצאתה אל מחוץ לחוק **אינה** גוררת עמה את הפסקת כהונתם של חברי פרלמנט המשתייכים לאותה מפלגה. הטעם לכך נעוץ, ככל הנראה, בשיטת בחירות שמקיימת זיקה רופפת יותר בין חבר הפרלמנט לבין המפלגה שאליה הוא משתייך; ובתפיסה לפיה המנדט הפרלמנטארי ניתן לחבר הפרלמנט על-ידי העם ולא על-ידי מפלגתו.

נראה כי המקרה של **ארצות-הברית** חורג מן האמור לעיל. על-פי החוקה האמריקאית, לכל אחד משני בתי הקונגרס יש סמכות להחליט, ברוב של שני-שלישים, על הדחה של סנטור או של ציר בבית הנבחרים. סמכות זו נתפסת כצעד **משמעותי** ואף כי היא מותירה בידי הקונגרס שיקול דעת רחב בכל הנוגע לעילות

ההדחה, מאז מלחמת האזרחים האמריקאית בפועל נעשה בה שימוש מצומצם בלבד, במקרים קיצוניים של שחיתות ועבירות פליליות שאינם רלוונטיים לסוגיה הנדונה כאן.

חלק שני: סקירת המדינות השונות

1. גרמניה

החוקה הגרמנית מאפשרת להוציא מפלגה אל מחוץ לחוק מטעמים הדומים לחלק מאלה המנויים בסעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת. הדבר נעשה על-ידי הכרזה על המפלגה כ"בלתי חוקתית" בידי בית המשפט החוקתי הפדראלי. חשוב לציין, שמשמעות הכרזה שכזו אינה רק מניעת השתתפותה בבחירות של אותה מפלגה, אלא היא למעשה מאפשרת לרשויות למנוע גם את פעילותה החוץ-פרלמנטארית.⁸ הכרזה על אי-חוקתיותה של מפלגה יכולה להתקבל גם לאחר שמפלגה כבר נבחרה לפרלמנט. במקרה שכזה, כפי שיובהר להלן, יהיו להכרזה השלכות גם על הפסקת כהונתם של חברי פרלמנט מכהנים מטעם אותה מפלגה "בלתי-חוקתית".

סעיף 21(2) לחוקה הגרמנית קובע, שמפלגה תוכרז כבלתי-חוקתית, אם היא שואפת, כפי שעולה ממטרותיה או מהתנהגות חבריה, לערער או לבטל את סדרי היסוד הדמוקרטיים והחופשיים, או לסכן את קיומה של הרפובליקה הפדראלית של גרמניה. הסמכות להכריז על אי-חוקתיותה של מפלגה מסורה בידי בית המשפט החוקתי הפדראלי (Bundesverfassungsgericht).

חוק הבחירות הפדראלי מ-1956 (Bundeswahlgesetz) קובע שחבר פרלמנט יאבד את מושבו בבית המחוקקים, בין השאר, במקרה בו בית המשפט החוקתי הפדראלי, בהתאם לסעיף האמור בחוקה, פסק שהמפלגה או הסיעה⁹ שבה חבר אותו חבר פרלמנט היא בלתי-חוקתית.¹⁰ במקרה שכזה, לא זו בלבד שתיפסק כהונתם של כל חברי הפרלמנט מטעם אותה מפלגה, אלא שגם הבאים אחריהם ברשימת מועמדי המפלגה לפרלמנט לא יוכלו לרשת את מקומם, במידה ואותם מועמדים היו חברי המפלגה או הסיעה במהלך התקופה שבין הגשת העתירה לבית המשפט החוקתי לבין מתן החלטתו בסוגיה זו.¹¹

אם חברי הפרלמנט שאיבדו את מושבם בדרך זו נבחרו במחוזות בחירה, יתקיים הליך לבחירה של נציגים חדשים מאותם מחוזות, ובמקרה שכזה חברי הפרלמנט שהודחו כאמור לא יהיו רשאים לשוב ולהציג את מועמדותם. אם מדובר בחברי פרלמנט שנבחרו על בסיס של רשימה מדינתית (Land list) של המפלגה או הסיעה שהוכרזה כבלתי-חוקתית, המושבים שלהם יישארו פנויים.¹²

⁸ סעיף 32 לחוק המפלגות הפוליטיות (Parteiengesetz).

⁹ המונח "סיעה" משמעו כאן קבוצה הפועלת בתוך המפלגה - party section.

¹⁰ סעיף 46(1)(5) לחוק הבחירות הפדראלי.

¹¹ סעיף 46(4) לחוק הבחירות הפדראלי.

¹² שם.

החלטה על הפסקת חברותו של חבר פרלמנט מכוח פסיקה כאמור של בית המשפט החוקתי לתקבל על-ידי "מועצת הבכירים" של הבונדסטאג (Ältestenrat).¹³ חברי ה-Ältestenrat נדרשים להחליט על הפסקת כהונתו של חבר הפרלמנט ללא דיחוי ואין להם מרחב של שיקול דעת בעניין זה. על חבר הפרלמנט הנוגע בדבר לפרוש מהבונדסטאג מיד עם קבלת ההחלטה.¹⁴

כפי שמדגישים אנשי מחלקת המחקר של הבונדסטאג,¹⁵ ההסדר האמור בחוק הבחירות הפדראלי כורך את התוצאות המשפטיות של אובדן המנדט הפרלמנטארי לא בפעולותיו או בהתבטאויותיו של חבר הפרלמנט הבודד, אלא בשלילת החוקתיות של המפלגה (או הסיעה) שאליה הוא משתייך. הם מוסיפים, שהסדר זה נתון במחלוקת. סעיף 138(1) לחוקה הגרמנית קובע שחברי הבונדסטאג הם נציגי העם כולו, הם אינם כפופים להוראות או הנחיות ועליהם לנהוג לפי צו מצפונם. יש הטוענים כי לנוכח סעיף זה, חבר פרלמנט שנבחר על-ידי העם אמור להיפגע כתוצאה מהליך האיסור של מפלגתו רק בכל הנוגע לתפקידו כחבר המפלגה (ולא כחבר פרלמנט). ברם, בית המשפט החוקתי ביסס את הסדר הפסקת הכהונה של חבר הפרלמנט על שלילת החוקתיות של מפלגתו או סיעתו כולה.

עד כה, בית המשפט החוקתי הפדראלי אסר על קיומן של שתי מפלגות בשל אי-חוקתיותן. ב-23 באוקטובר 1952 נאסר קיומה של מפלגת הרייך הסוציאליסטית [Sozialistische Reichspartei (SRP)], שנחשבה לממשיכת דרכה של המפלגה הנאצית. באותה עת עדיין לא היה בסיס חוקי מפורש להפסקת המנדט של חבר מפלגה "לא-חוקתית" המכהן כחבר פרלמנט. אף על-פי כן סבר בית המשפט החוקתי שהפסקת הכהונה נובעת מההכרזה על אי-חוקתיות המפלגה. כ-4 שנים לאחר מכן עוגנה תפיסה זו, כאמור, בחוק הבחירות הפדראלי מ-1956. ב-18 באוגוסט 1956 הכריז בית המשפט החוקתי על אי-חוקתיותה של המפלגה הקומוניסטית הגרמנית [Kommunistische Partei Deutschlands (KPD)] וקיומה נאסר. יצוין, כי המפלגה ממילא לא היתה מיוצגת בבונדסטאג באותה עת.¹⁶

2. ספרד

ביוני 2002 נחקק בספרד חוק חדש המסדיר את פעילותן של מפלגות פוליטיות (להלן: החוק).¹⁷ החוק קובע כי המפלגות חייבות לכבד בפעילותן את הערכים החוקתיים הבאים לידי ביטוי בעקרונות

¹³ סעיף 147(2) לחוק הבחירות הפדראלי. ה-Ältestenrat הוא גוף שתפקידו, על-פי תקנון הפרלמנט, לנהל את ענייניו הפנימיים של הבונדסטאג. בגוף הזה חברים נשיא הפרלמנט, סגניו, ו-23 חברי פרלמנט נוספים המתמנים על-ידי סיעותיהם הפרלמנטאריות באופן פרופורציונאלי לגודל הסיעות השונות.

אתר האינטרנט של הבונדסטאג, <http://www.bundestag.de/cgi-bin/druck.pl>, תאריך כניסה: 17 באוקטובר 2006.

¹⁴ סעיף 47(3) לחוק הבחירות הפדראלי.

¹⁵ תשובה שהתקבלה ממחלקת המחקר של הבונדסטאג (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages) לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 16 באוקטובר 2006.

¹⁶ שם.

¹⁷ Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos.

הדמוקרטיים ובזכויות האדם. המפלגות יפעילו את הסמכויות שהוענקו להן בצורה חוקתית, באופן דמוקרטי ומתוך כיבוד מלא של הפלורליזם.¹⁸

מן הראוי לציין בהקשר זה שהחוקה הספרדית קובעת, כי מפלגות פוליטיות הן ביטוי לפלורליזם פוליטי, הן תורמות ליצירתו ולביטויו של רצון העם והן מכשיר מהותי להשתתפות פוליטית. הקמת מפלגות ופעילותן יעשו בחופשיות, **כל עוד הן מכבדות את החוקה והחוק.** **המבנה הפנימי של המפלגות וכך גם תפקודן חייבים להיות דמוקרטיים.**¹⁹

אחד החידושים העיקריים בחוק היה מתן אפשרות להוציא אל מחוץ לחוק מפלגות פוליטיות שפעולותיהן פוגעות בעקרונות הדמוקרטיים הגלומים בחוקה הספרדית. על-פי החוק, **מפלגה פוליטית תוכרז כבלתי-חוקית כאשר פעילותה פוגעת בעקרונות הדמוקרטיים**, במיוחד כאשר היא **פועלת לדרדר או להרוס את משטר החירויות או לבטל את השיטה הדמוקרטית**, כל זאת באמצעות אחת **מהפעילויות הבאות, המבוצעות בצורה חוזרת ונשנית ובאופן חמור:**²⁰

א. פגיעה שיטתית בחירויות ובזכויות יסוד על-ידי עידוד או הצדקת התקפות נגד חייהם או שלמותם הגופנית של אנשים; הדרתם או רדיפתם בשל אידיאולוגיה, דת, אמונה, לאום, גזע, מין או נטייה מינית.

ב. מתן עידוד, תמיכה או לגיטימציה לאלימות כאמצעי להשגת מטרות פוליטיות או כאמצעי למיגור התנאים ההכרחיים לקיומם של הדמוקרטיה, הפלורליזם והחירויות הפוליטיות.

ג. השלמה ותמיכה פוליטית לפעילותם של ארגונים טרוריסטיים כדי להגשים את מטרותיהם להרוס את הסדר החוקתי או להפר בצורה חמורה את שלום הציבור, תוך ניסיון להשליט אקלים של טרור על הרשויות הציבוריות, על אנשים מסוימים, על קבוצות חברתיות, או על כלל האוכלוסייה.

יש להדגיש, כי החוק אינו מתיר להחרים מפלגה רק בשל רעיונותיה או מטרותיה, אלא הוא שם את הדגש על **פעולותיה**, ויתרה מכך, על היותן פעולות חמורות שחוזרות על עצמן ולא אירוע בודד.

כדי לבחון ולהעריך את פעילויות המפלגה שאליהן מתייחס סעיף זה ואת התמשכותן לאורך זמן יילקחו בחשבון, בין השאר, ההחלטות, המסמכים וההודעות לתקשורת של המפלגה, של גופיה השונים, של סיעותיה הפרלמנטאריות והעירוניות; התפתחות פעולותיה הציבוריות, ההצהרות והפעולות של מנהיגיה, של מועמדיה ושל חברי סיעותיה בפרלמנטים ובמועצות העירוניות ועוד.²¹

¹⁸ סעיף 9(1) לחוק.

¹⁹ סעיף 6 לחוקה הספרדית. החוקה מצויה באתר האינטרנט של הפרלמנט הספרדי: <http://www.congreso.es>, תאריך כניסה: 15 באוקטובר 2006.

²⁰ סעיף 9(2) לחוק.

²¹ סעיף 9(4) לחוק.

הממשלה, מיוזמתה או על-פי פניה רשמית של אחד משני בתי הפרלמנט, מוסמכת לבקש להכריז על אי-חוקיותה של מפלגה פוליטית ולהביא בכך לפירוקה. בקשה שכזאת יכולה להיות מוגשת גם על-ידי התביעה הכללית. **ההחלטה על הוצאת מפלגה אל מחוץ לחוק ועל פירוקה מסורה בידי מותב מיוחד של 16 שופטים של בית המשפט העליון.**²² לא ניתן לערער על החלטה זו.²³

עם ההכרזה על הוצאת המפלגה אל מחוץ לחוק תופסק מיידית כל פעילותה הפוליטית של המפלגה. החוק אף אוסר על הקמת גוף פוליטי חדש בשם אחר שלמעשה ימשיך את דרכה של המפלגה שהוצאה אל מחוץ לחוק.²⁴ עם זאת, יודגש, כי הוראות החוק הנוגעות לתוצאות ההכרזה על אי-חוקיותה של מפלגה פלוניית **אינן כוללות הפסקת כהונה של חברי הפרלמנט** המשתייכים לאותה מפלגה. על-פי מחלוקת המחקר של הפרלמנט הספרדי, הסיבה לכך היא שאותם חברי פרלמנט נבחרו על-ידי העם.²⁵

יצוין, שבמרס 2003 בית המשפט החוקתי הספרדי אישר את חוקתיות החוק האמור.

עוד יצוין, כי הוראות אלה שימשו להוצאתה אל מחוץ לחוק של המפלגה הבאסקית באטאסונה (Batasuna). הליך זה החל מיד לאחר חקיקת החוק האמור, כאשר באוגוסט 2002 הפרלמנט הספרדי, ברוב עצום, ביקש באופן רשמי מהממשלה לעתור לבית המשפט העליון בבקשה להכריז על אי-חוקיות המפלגה. הממשלה נענתה לדרישת הפרלמנט והגישה עתירה כאמור. באופן נפרד בקשה שכזו הוגשה גם על ידי התביעה הכללית. ב-27 במרס 2003 בהחלטה שהתקבלה פה אחד, בית המשפט אישר את בקשת הממשלה ואסר על פעילותה של מפלגה זו. היתה זו הפעם הראשונה מאז מותו של הגנרל פרנקו (1975) וחזרת ספרד למשטר דמוקרטי שמפלגה פוליטית הוצאה בה אל מחוץ לחוק.²⁶ בעת הוצאתה אל מחוץ לחוק מפלגת באטאסונה לא היתה מיוצגת בפרלמנט הספרדי, מאחר והיא החרימה את הבחירות הכלליות שהתקיימו בספרד בשנת 2000.²⁷ עם זאת, למפלגה היו נציגים בפרלמנטים אזוריים בספרד, כמו למשל בפרלמנט הבאסקי, שבו היו לסיעה הפרלמנטארית של באטאסונה שבעה חברי פרלמנט. כהונתם לא נפסקה גם לאחר החלטת בית המשפט העליון להוציא את מפלגתם אל מחוץ לחוק.²⁸

²² סעיפים 10 ו-11 לחוק.

²³ אך ניתן לעתור עליה לבית המשפט החוקתי בהליך שנקרא *recurso de amparo*.

²⁴ סעיף 12 לחוק.

²⁵ תשובת מחלקת המחקר (Departamento de Estudios) של הפרלמנט הספרדי לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 באוקטובר 2006.

²⁶ José Martínez Soria, **Fight against Terrorism in Europe: The Spanish Way**, Goettingen e-Working Papers on European Law, Nr. 46, 19.05.2006, pp. 29-33. אוניברסיטת גטינגן, <http://www.europarecht.uni-goettingen.de/Paper46.pdf>, תאריך כניסה: 16 באוקטובר 2006.

²⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/Batasuna#Electoral_participation

²⁸ Miguel Revenga Sánchez, **The move towards a (and the struggle for) militant democracy in Spain**, ECPR Conference, Marburg, 18-21 September 2003, p. 18.

המאמר מופיע באתר האינטרנט של אוניברסיטת אסקס שבבריטניה (תאריך כניסה: 2 בנובמבר 2006): <http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/generalconference/marburg/papers/10/7/Sanchez.pdf>, וכן:

תשובת מחלקת המחקר (Departamento de Estudios) של הפרלמנט הספרדי לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 באוקטובר 2006.

סעיף 13 לחוקה הפולנית מ-1997 אוסר על קיומן של מפלגות פוליטיות שמצען מתבסס על שיטות טוטאליטריות ועל דרכי פעולה של נאציזם, פאשיזם וקומוניזם; מפלגות שמציעהן או פעולותיהן מעודדים שנאה גזעית או לאומית, או שימוש באלימות כדי להשיג שלטון או כדי להשפיע על מדיניותו; וכן מפלגות ששומרות על חשאיות בכל הנוגע למבנה הפנימי שלהן ולחברות בהן.

על-פי סעיף 42 לחוק המפלגות הפוליטיות מ-1997, בית המשפט החוקתי של פולין מוסמך להכריע במקרים של הפרת החוקה בידי מפלגה פוליטית, אם באמצעות מטרותיה ואם באמצעות פעולותיה. סעיף 43 לחוק זה קובע, שאם בית המשפט החוקתי מחליט שפעולותיה או מטרותיה של מפלגה סותרות את החוקה, בסמכותו להורות מיידית על מחיקתה ממרשם המפלגות הפוליטיות.

עם זאת, בכל הנוגע למועמד הבודד ולזכותו להיבחר לפרלמנט, חוקי הבחירות אינם מגבילים את הזכות הזו בשל דעותיו והשקפותיו של המועמד; והם אינם מאפשרים למנוע בחירתם של אנשים גם אם הם מביעים השקפות כגון אלה שאליהן מתייחס סעיף 13 לחוקה.

על-פי Bartosz Bieszynski, ממרכז המחקר של הפרלמנט הפולני (סיים – Sejm), במשפט החוקתי הפולני אין קשר ישיר בין חבר הפרלמנט לבין המפלגה שאותה הוא מייצג בסיים. לדבריו, הסיעות של חברי הפרלמנט (MP's clubs) הן מאד "גמישות" ובהחלט מקובל שחברי פרלמנט משנים את סיעותיהם (וכתוצאה מכך גם את מפלגותיהם). כמו כן, בסיים מכהנים גם חברי פרלמנט שאינם חברים בשום סיעה או מפלגה. חשוב מכך, הוא מציין, המנדט של כל חבר פרלמנט (בין אם הוא חבר מפלגה ובין אם לאו) הוא "חופשי" ועל כן אין זיקה משפטית בין חבר הפרלמנט למפלגה. לחבר פרלמנט יש מידה רבה מאד של אוטונומיה במילוי תפקידיו והמילה "מפלגה" אף אינה נזכרת בתקנות העיקריות של הסיים. בנוסף הוא מזכיר, שסעיף 104(1) לחוקה הפולנית קובע מפורשות, שחברי הפרלמנט הם נציגיה של האומה והם אינם כפופים או מחויבים להוראות כלשהן של האלקטורט. לאור כל זאת, **חבר פרלמנט אינו יכול לאבד את המנדט שניתן לו כתוצאה מהחלטה של בית המשפט החוקתי לאסור על קיומה של מפלגה, גם אם מדובר במפלגתו.** במקרה כזה אותו חבר פרלמנט בהחלט רשאי לשנות את מפלגתו ואת סיעתו הפרלמנטארית ולהמשיך לכהן בתפקידו.³⁰

כמו כל אזרח, גם חברי פרלמנט שמתבטאים או פועלים בניגוד להוראות אלה של החוקה, עלולים לעמוד לדין פלילי בגין עבירות שונות שמבטאות את הפגיעה באותם ערכים חוקתיים. כך למשל, סעיף 256 לקוד הפלילי של פולין מאפשר הטלת עונשים של עד שתי שנות מאסר על מי שמטיף בפומבי לשיטת ממשל פשיסטית או טוטאליטארית אחרת, או על מי שמסית לשנאה המבוססת על שוני לאומי, אתני, גזעי או דתי. סעיף 257 לאותו קוד מטיל עונש של עד שלוש שנות מאסר על מי שמעליב בפומבי אדם או קבוצת אוכלוסין בשל שיוכם הלאומי, האתני, הגזעי או הדתי.

²⁹ תשובת הפרלמנט הפולני לפניית מרכז המחקר והמידע בכנסת, 17 באוקטובר 2006.

³⁰ Bartosz Bieszynski, the Bureau of Research, Sejm. תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע בכנסת, 18 באוקטובר 2006.

סעיפים אלה של הקוד הפלילי, כמו גם סעיפים אחרים, ישימים גם לגבי חברי פרלמנט. עם זאת, העמדה לדין פלילי של חבר פרלמנט תיתכן רק לאחר הסרת חסינותו הפרלמנטאית. לשם כך דרוש רוב מוחלט של חברי הבית שבו הוא חבר ובהעדר רוב שכזה לא ניתן להעמידו לדין. בנוסף יש להביא בחשבון את העובדה שלא כל הרשעה של חבר פרלמנט בדין פלילי תגרור אחריה גם את הפסקת כהונתו. אם בנוסף להרשעה גם נדון חבר הפרלמנט לעונש מאסר בפועל, אזי ניתן להדיחו בעילה שהוא אינו ממלא את תפקידו כחבר פרלמנט.³¹ אפשרות נוספת להפסקת כהונה בעקבות הרשעה פלילית טמונה בהוראות סעיף 40 (פיסקה 2) לקוד הפלילי הפולני. סעיף זה מאפשר לבית המשפט, במקרה של גזירת עונש מאסר של 3 שנים לפחות בגין עבירה שבוצעה "מתוך מניעים הראויים לתוכחה מיוחדת", גם לשלול מהמורשע בדין את זכויותיו הציבוריות, לרבות הזכות לבחור ולהיבחר. עם זאת, על-פי תשובת הפרלמנט הפולני, אין זה סביר שחבר פרלמנט ימצא עצמו נדון לעונש של 3 שנות מאסר ועוד יותר מכך, אין זה סביר שעבירה כמו זו המנויה בסעיף 257 לקוד הפלילי תסווג ככזו שבוצעה "מתוך מניעים הראויים לתוכחה מיוחדת".

4. רומניה³²

על-פי סעיף 8 (פיסקה 2) לחוקה הרומנית, "מפלגות פוליטיות יוקמו וינהלו את פעולותיהן בהתאם לחוק. הן תורמות להגדרתו ולביטוי של רצונם הפוליטי של האזרחים, תוך שמירת הריבונות הלאומית, השלמות הטריטוריאלית, הסדר המשפטי ועקרונות הדמוקרטיה".

סעיף 37(2) לחוקה מוסיף, שכל ארגון או מפלגה פוליטית שמטרותיהם או פעילותם מכוונים נגד פורליזם פוליטי, נגד עיקרון שלטון החוק או נגד הריבונות, השלמות או העצמאות של רומניה יהיו בלתי-חוקתיים. סעיף 37(4) אוסר בנוסף גם על קיומן של התאגדויות חשאיות.

סעיף 3 לחוק המפלגות הפוליטיות³³ קובע ברוח זו, כי יוכלו לפעול כמפלגות פוליטיות רק אותן התאגדויות שהוקמו בהתאם להוראות החוק ופועלות לשמירת הריבונות הלאומית, אחדותה ועצמאותה של המדינה, שלמותה הטריטוריאלית, שלטון החוק ועקרונות הדמוקרטיה החוקתית. עוד קובע הסעיף, שייאסר קיומן של מפלגות פוליטיות, שבחוקיהן, במצעהן, בתעמולה שהן מפיצות או בפעולות אחרות שהן מארגנות הן מפירות את ההוראות האמורות בסעיף 37(2) ו-4 לחוקה או את האיסורים שנקבעו בסעיף 30(7) לחוקה, כמפורט להלן:

- איסור על ביזוי המדינה והאומה;
- איסור על הסתה למלחמה; לשנאה לאומית, גזעית, מעמדית או דתית; להפליה; לבדלנות טריטוריאלית; או לאלימות ציבורית;
- איסור על התנהגות מגונה המנוגדת למוסר (obscene conduct contrary to morality).

³¹ Article 5a of the Act on the Exercise of the Mandate of a Deputy or a Senator.

³² תשובות הפרלמנט הרומני לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 ו-25 באוקטובר 2006.

³³ Political Parties Act (Law n. 14/9.01.2003).

סעיף 44 לחוק המפלגות הפוליטיות מוסיף וקובע, שמפלגה פוליטית תחדל מפעילותה אם החליט בית המשפט החוקתי לפרקה, בשל הפרת הוראותיו האמורות של סעיף 37(2) ו-4 לחוקה.

כל ההוראות האמורות נוגעות רק למפלגות ולא למועמדים או לחברי הפרלמנט עצמם. אין בחוקה הרומנית ולא בשום חקיקה אחרת הוראות המטילות איסורים או הגבלות מן הסוג שפורט עד כה על אנשים שמתמודדים בבחירות. **אין גם שום הוראה חוקתית או חוקית שמאפשרת להדיח מכהונתו חבר פרלמנט בשל אחד מהטעמים שפורטו לעיל.** החקיקה הרומנית אף אינה קושרת בין החלטה שיפוטית לאסור או לפרק מפלגה לבין הפסקת כהונה של חבר פרלמנט המשתייך למפלגה שכזו.

5. סלובקיה³⁴

חוק מס' 85/2005 הוא החוק שמסדיר את הקמתו, פסילתו, זכויותיהן, חובותיהן ומימונו של מפלגות פוליטיות בסלובקיה (להלן: החוק). החוק קובע כי מפלגה פוליטית אינה רשאית, לא במצע שלה ולא בפעילותה, להפר את חוקתה של הרפובליקה הסלובקית, את חוקיה ואת האמנות הבין-לאומיות שסלובקיה חתומה עליהן. שר הפנים, האחראי על רישומן של מפלגות פוליטיות, רשאי לסרב לרשום מפלגה, אם המצע שלה מנוגד לאמור לעיל והחלטתו בעניין זה כפופה לביקורת שיפוטית של בית המשפט העליון. כמו כן, בית המשפט העליון רשאי גם להחליט על פסילתה של מפלגה פוליטית שכבר רשומה במרשם המפלגות, אם התובע הכללי של סלובקיה עתר לבית המשפט בבקשה להורות על פסילתה, מן הטעם שהמפלגה פועלת בניגוד לאמור לעיל. אם החליט בית המשפט לפסול מפלגה כאמור, יידרש שר הפנים למחוק אותה מן המרשם.

פרט לשני ההליכים האמורים, אין הליך נוסף כלשהו שנועד למנוע השתתפות בבחירות של מפלגה פוליטית רשומה. זאת ועוד, **מרגע שאדם נבחר לפרלמנט, ניתן לשלול את המנדט שלו אך ורק מהטעמים הקבועים בסעיף 81a לחוקה**, כשלעניינינו הטעם הרלוונטי הוא זה שנקבע בסעיף קטן (f) לסעיף זה: הרשעה **בעבירה פלילית** שנעברה בכוונה (a deliberate criminal act) או הרשעה בעבירה פלילית כלשהי שבגינה נגזר על חבר הפרלמנט עונש מאסר לריצוי בפועל. לעניין זה מציינת מחלקת המחקר של הפרלמנט הסלובקי, שבקוד הפלילי קיימות עבירות מסוגים שונים שמתקשרות להוראותיו של סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, כמו למשל, תמיכה בארגון פלילי או טרוריסטי; בגידה; שיתוף פעולה עם האויב בזמן מלחמה; תמיכה בקבוצות שמטרתן לבטל חירויות וזכויות יסוד; הכפשה פומבית של אומה, גזע או דת; הסתה לשנאה לאומית, גזעית או אתנית; ועוד.

העמדה לדין פלילי של חבר פרלמנט, בגין עבירות אלה או אחרות, אפשרית רק אם החליט הפרלמנט על הסרת חסינותו. בנוסף, כאמור, אובדן המנדט הפרלמנטארי כתוצאה ממעשים שכאלה ייתכן רק במקרה של הרשעה פלילית.

6. מקדוניה³⁵

³⁴ תשובת מחלקת המחקר של הפרלמנט הסלובקי לפניית מרכז המחקר והמידע בכנסת, 13 באוקטובר 2006.

חוק המפלגות הפוליטיות של מקדוניה כולל הוראות לפיהן מצעיהן, חוקתן ופעולותיהן של מפלגות אינם יכולים להיות מכוונים להריסה בכוח של הסדר החוקתי, להסתה ולקריאה לתוקפנות מלחמתית או להצתת שנאה או אי-סובלנות על רקע לאומי, דתי או גזעי. יחד עם זאת, ברפובליקה של מקדוניה אין הוראות חוק כלשהן שאוסרות במפורש השתתפות בבחירות של מועמד שמתנגד לקיומה של המדינה, לאופיה הדמוקרטי, מסית לגזענות או תומך במאבק מזוין של ארגון טרור או של מדינת אויב.

קוד הבחירות (Election Code) של מקדוניה קובע מספר מצומצם של עילות לפקיעת המנדט הפרלמנטארי בטרם עת, כשהרלוונטית שבהן לעניינינו היא הרשעה בעבירה פלילית שבצידה עונש מאסר של לפחות חמש שנים. הקוד הפלילי של מקדוניה כולל פרק שעוסק ב"פשעים נגד המדינה". על-פי הוראות פרק זה, אדם שמלבה שנאה לאומית, גזעית או דתית, כמו גם מעשי טרור, צפוי לעונש מאסר בין שנה לחמש שנים. חבר פרלמנט עלול גם הוא להיות מורשע בעבירה שכזו ואף להיות נדון לעונש של חמש שנות מאסר בגינה. במקרה כזה, לאחר שבית המשפט העביר את פסק דינו ליושב-ראש הפרלמנט, מוסמכת המליאה להחליט על סיום כהונתו של אותו חבר פרלמנט. עד היום שום חבר פרלמנט במקדוניה לא איבד את המנדט שלו מן הטעמים האמורים.

7. אוסטריה³⁶

באוסטריה אין הוראות חוק כלשהי האוסרות או פוסלת מפלגות פוליטיות בשל מטרותיהן או פעילותן, למעט קיומו של חוק מיוחד שפוסל את המפלגה הנאצית וארגוניה ואוסר על הקמתם מחדש.³⁷ על-פי החוקה האוסטרית, הזכות לבחור להיבחר לפרלמנט נשללת ממי שהורשע בעבירה פלילית ונדון בפסק דין סופי לעונש מאסר של למעלה משנה בגין פשע שבוצע בכוונה. שלילת הזכות הזו היא למשך חצי שנה מתום ריצוי העונש. בחוק הפלילי האוסטרי ישנן עבירות שונות שעניינן פגיעה בערכים הדומים במהותם לחלק מאלה שבהם עוסק סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת. הרשעה פלילית בעבירות אלה והטלת עונש מאסר בעקבותיה עשויה, אפוא, להוביל לאותה שלילה (זמנית) של הזכות לבחור ולהיבחר. מדובר, בין השאר, בעבירות כגון אלה:

- ביזוי הרפובליקה של אוסטריה וסמליה.
- תמיכה במדינת אויב או בצבא אויב או השתתפות במאבק מזוין לצד מדינת אויב.
- הקמה של ארגון או חברות בארגון שמטרתו להרוס את המבנה הדמוקרטי או את עצמאותן של הרפובליקה או של הפרובינציות שלה.
- הסתה לגזענות או פעולות נגד חברי קהילות דתיות.

³⁵ תשובת הפרלמנט המקדוני לפניית מרכז המחקר והמידע בכנסת, 16 באוקטובר 2006.

³⁶ תשובת הפרלמנט האוסטרי לפניית מרכז המחקר והמידע בכנסת, 16 באוקטובר 2006.

³⁷ Venice Commission, **Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures**, Strasbourg, 10 January 2000, pp. 8-9.

- הקמה של ארגון, חברות או תמיכה בארגון בעל מטרות או תוכניות נאציות; הכחשה פומבית של השואה או פשעים נאציים אחרים.

כהונתו של חבר פרלמנט עלולה להיפסק כתוצאה מאובדן זכותו לבחור ולהיבחר בעקבות הרשעה ומאסר כאמור. במקרה שכזה, מליאת הבית בו מכהן חבר הפרלמנט הנוגע בדבר (הפרלמנט האוסטרי מורכב משני בתים) צריכה להחליט, ברוב פשוט, לבקש מבית המשפט החוקתי לערוך משפט הדחה (impeachment trial) לאותו חבר פרלמנט. יודגש אפוא, כי משפט ההדחה בא בעקבות המשפט הפלילי. אם החליט בית המשפט החוקתי על הדחתו של חבר הפרלמנט ההדחה תכנס לתוקף יום לאחר שהחלטת בית המשפט נמסרה ליושב-ראש הבית. מחובתו של האחרון להודיע על פסיקת בית המשפט החוקתי בישיבת המליאה.

לדברי ד"ר קלאוס הייק (Hajek) מהפרלמנט האוסטרי, לפני כשנה אחד מחברי הבונדסראט הביע את השקפתו, לפיה קיומם של מחנות הריכוז במלחמת העולם השנייה לא הוכח לגמרי. האסיפה המחוקקת של וינה (The Provincial Diet of Vienna) נתנה את הסכמתה להסרת חסינותו של אותו חבר פרלמנט, הוא הועמד לדין פלילי באשמה של הכחשת השואה ומשפטו הסתיים בהרשעה. ואולם, במהלך המשפט הסתיים ממילא המנדט של אותו חבר פרלמנט בשל הבחירות שנערכו באוסטריה ועל כן לא היה צורך בהליך של משפט הדחה, כאמור, בבית המשפט החוקתי.³⁸

8. ארצות-הברית³⁹

בארצות הברית, ההוראה "הקרובה" ביותר במהותה להוראות סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת – ליתר דיוק, לאותה הוראה שבו המטילה סייג על מועמדותו של אדם בבחירות לכנסת אם יש במעשיו משום "תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל" - היא זו המצויה בסעיף השלישי לתיקון מס' 14 של החוקה. תיקון זה לחוקה התקבל בעקבות מלחמת האזרחים האמריקאית והוא נועד למעשה למנוע את שיבתם לקונגרס, לאחר המלחמה, של אותם חברי-קונגרס שציידו "בצד הלא נכון", דהיינו במדינות הקונפדרציה.

הסעיף האמור קובע כך: **"לא יהיה אדם סנאטור או נציג בקונגרס, או אלקטור של נשיא וסגן-נשיא, ולא יכהן במשרה אזרחית או צבאית, בארצות-הברית או בכל מדינה ממדינותיה, אם לאחר שנשבע בעבר לקיים את חוקת ארצות-הברית בהיותו נושא משרה של ארצות-הברית, חבר בבית המחוקקים של אחת המדינות, או איש הרשות המבצעת או השופט של מדינה כלשהי, היה מעורב בהתקוממות או במרד נגד**

³⁸ תשובת הפרלמנט האוסטרי לפניית מרכז המחקר והמידע בכנסת, 16 באוקטובר 2006.

³⁹ Ralph Amelan, Information Resources, The American Center, Jerusalem, Embassy of the United States of America, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע בכנסת, 15 בנובמבר 2006.

ארצות-הברית, או נתן סיוע וסעד לאויביה. אבל הקונגרס רשאי לסלק מכשול זה, בהצבעה של שני שלישים בכל אחד משני הבתים".⁴⁰

אין מקבילה בארצות-הברית לשאר הוראותיו של סעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת, כלומר אין הוראת חוק הפוסלת מכהונה חבר קונגרס שהסית לגזענות או שלל את אופיה הדמוקרטי של המדינה.

יצוין בנוסף, כי חוקת ארצות-הברית מסמיכה כל אחד משני בתי הקונגרס להעניש את חבריו בגין התנהגות לא נאותה (disorderly behavior) ובהסכמת שני שלישים מחברי הבית אף להדיח (to expel) חבר קונגרס מכהונתו.⁴¹ הכוונה היא לרוב של שני שלישים מחברי הבית הנוכחים ומצביעים, ולא מכלל חברי הבית.⁴² הדחה זו (expulsion) נחשבת לצעד משמעותי הננקט בגין התנהגות לא נאותה או בלתי הולמת (misconduct). יש לציין, שהדחה בדרך זו של expulsion שונה מההליך המוכר של "impeachment" אשר אינו משמש להדחת חברי קונגרס ואשר במסגרתו נדרשת פעולה משותפת של שני בתי הקונגרס. לעומתו, הדחת חבר קונגרס בהליך של expulsion מתבצעת רק על-ידי אותו הבית שבו מכהן חבר הקונגרס (הסנאט או בית הנבחרים). מעבר לדרישה האמורה בדבר הצורך בהחלטה שתקבל על-ידי שני שלישים מהחברים המצביעים, החוקה אינה מטילה מגבלות כלשהן על סמכות זו שנמסרה לידי כל אחד משני בתי הקונגרס. כבר ב-1897 בית המשפט העליון של ארצות-הברית הכיר בכך שלכל אחד מהם סמכות ושיקול דעת נרחבים בכל הנוגע לעילות ההדחה מכוח הסעיף האמור שבחוקה. ואולם, למרות אותה סמכות רחבה, צעד משמעותי זה נתפס כצעד השמור רק לטיפול במקרים קיצוניים של התנהגות בלתי-ראויה.

עד היום 5 צירים הודחו מכהונתם בבית הנבחרים. 3 מהם הודחו ב-1861, בתקופת מלחמת האזרחים, בשל "חוסר נאמנות לאיחוד" (disloyalty to the Union) שהתבטאה בהתקוממות מזוינת נגד ארצות-הברית או במרד נגד הממשלה. שני צירים נוספים הודחו ב-1980 וב-2002 לאחר שהורשעו בעבירות שוחד ובעבירות פליליות נוספות (שאינן קשורות לנושא הנדון במסמך זה).⁴³

מאז 1789 הדיח הסנאט 15 מחבריו. הראשון שבהם הודח עוד ב-1797 בשל בגידה וקשירת קשר נגד ארצות-הברית; ואילו 14 האחרים הודחו בתקופת מלחמת האזרחים בשל תמיכתם בקונפדרציה. בכמה מקרים אחרים דן הסנאט בהדחה של סנטורים שהיו מעורבים בשחיתות, אך אותם מקרים לא הסתיימו

⁴⁰ תרגום החוקה לעברית מופיע באתר האינטרנט של שגרירות ארצות-הברית בישראל, <http://telaviv.usembassy.gov/publish/constitution/p9.html>, תאריך כניסה: 27 בנובמבר 2006.

⁴¹ סעיף 1 פסקה (2)5 לחוקת ארצות-הברית.

⁴² CRS Report for Congress RL31382, **Expulsion, Censure, Reprimand and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives**, April 16, 2002, p. 3. הדוח מופיע באתר האינטרנט של ה-CRS, http://www.opencrs.com/rpts/RL31382_20020416.pdf, תאריך כניסה: 29 בנובמבר 2006.

⁴³ CRS Report for Congress RL33229, **Status of a Member of the House who has been indicted for or convicted of a felony**, January 5, 2006, p. 6.

בהדחה, חלקם מאחר ואשמתם של אותם סנטורים לא הוכחה, חלקם מן הטעם שסנטורים אחרים התפטרו או שפקעה כהונתם עוד בטרם מיצוי הליך ההדחה.⁴⁴

9. שבדיה⁴⁵

בשבדיה אין הוראות חוק כלשהן המונעות התמודדות בבחירות לפרלמנט מטעמים הדומים לאלה שנקבעו בסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת. הדרישה היחידה להיבחרות לכהונה כחבר פרלמנט היא שלמועמד תהיה זכות בחירה. בנוגע לסוגיה הנדונה במסמך זה, על-פי החוקה השבדית, ניתן לשלול מנדט של חבר פרלמנט (להפסיק את כהונתו) רק **לנוכח עבירה פלילית** שביצע וההחלטה על-כך צריכה להתקבל בבית משפט. העמדת חבר פרלמנט לדין פלילי כפופה להסרת חסינותו.

10. פינלנד

בשיטת הבחירות הפינית **אין הוראות חוק כלשהן המונעות התמודדות בבחירות לפרלמנט מטעמים הדומים לאלה שנקבעו בסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת.** על-פי סעיף 28 לחוקה הפינית, אם חבר פרלמנט נדון בבית משפט לעונש מאסר בגין פשע שביצע בכוונה, הפרלמנט רשאי לבחון אם אותו חבר פרלמנט רשאי להמשיך בכהונתו. העמדת חבר פרלמנט לדין פלילי כפופה להסרת חסינותו. אם נמצא שהעבירה שבה הורשע חבר הפרלמנט אינה עולה בקנה אחד עם האמון והכבוד הנדרשים לצורך כהונה בבית הנבחרים, רשאי הפרלמנט, לאחר קבלת חוות דעת של ועדת החוקה הפרלמנטאית, להכריז על סיום כהונתו בהחלטה הנתמכת לפחות ברוב קולות של שני שלישים מהמצביעים.⁴⁶

11. סלובניה⁴⁷

חוק המפלגות הפוליטיות של סלובניה אינו מתיר את רישומה או פעילותה של מפלגה שמעודדת אלימות, הורסת את הסדר החוקתי, דורשת היפרדות של חלק מסלובניה מהמדינה, או בכל דרך אחרת פועלת או מתכוונת לפעול בניגוד לחוקה. עם זאת, **אין בסלובניה הוראות חוק כלשהן המונעות השתתפות של מועמד בבחירות בשל טעמים מסוג אלה.**

12. יוון

החוקה היוונית אמנם מורה על כך שארגון המפלגה ומטרותיה צריכים לשרת את תפקודה החופשי של המערכת הדמוקרטית, אך בצד קביעה עקרונית זו אין שום סנקציות שניתן להטיל על מפלגה בשל אי-

⁴⁴ אתר האינטרנט של הסנאט, <http://www.senate.gov/index.htm>, תאריך כניסה: 30 בנובמבר 2006.

⁴⁵ תשובת מחלקת המחקר של הפרלמנט השבדי לפניית מרכז המחקר והמידע בכנסת, 15 באוקטובר 2006.

⁴⁶ תשובת הפרלמנט הפיני לפניית מרכז המחקר והמידע בכנסת, 16 באוקטובר 2006.

⁴⁷ תשובות שהתקבלו משני בתי הפרלמנט של סלובניה (מה- National Council ומה- Commission for Mandates and Elections of the National Assembly) לפניית מרכז המחקר והמידע בכנסת, 4 ו-10 באוקטובר 2006.

מילוי הדרישה האמורה.⁴⁸ ביוון אין הוראות חוק כלשהן, המונעות התמודדות בבחירות לפרלמנט מטעמים הדומים לאלה שנקבעו בסעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת.⁴⁹

13. בריטניה

בבריטניה אין הוראות חוק ספציפיות שמונעות ממפלגות או ממועמדים שמתנגדים למדינה (reject the state) או תומכים בפעולות נגד המדינה מלהיות חברי פרלמנט, אלא אם כן הם הורשעו בעבירות פליליות שקשורות בכך (או בכלל בעבירות פליליות כלשהן) ונדונו לעונש מאסר של שנה ומעלה.⁵⁰

14. דנמרק

החוקה הדנית מאפשרת לאסור על פעילותן של מפלגות שנוקטות באלימות או מעודדות אותה. עם זאת, בדנמרק אין הוראות חוק כלשהן המונעות התמודדות בבחירות לפרלמנט מטעמים הדומים לאלה שנקבעו בסעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת.⁵¹

15. נורבגיה⁵²

בנורבגיה אין הוראות חוק כלשהן שמונעות ממפלגות או ממועמדים מלהשתתף בבחירות או שעשויות להביא להפסקת כהונה של חבר פרלמנט מטעמים דומים לאלה המנויים בסעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת.

16. צ'כיה⁵³

על-פי חוק המפלגות הצ'כי מ-1991 (חוק מס' 424/1991) רק מפלגות שמכבדות שוויון בין בני האדם וכן את אופייה הדמוקרטי של המדינה, את ריבונותה ואת שלמותה, יכולות להירשם כמפלגות פוליטיות בהתאם לחוק. מעשים דוגמת אלה שאליהם מתייחס סעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת (הסתה לגזענות או תמיכה במאבק מזוין או במעשי טרור נגד המדינה) הם ברי-עונשין על-פי הקוד הפלילי הצ'כי. אדם רשאי להיות מועמד לבחירות גם אם הוא חשוד במעשה פלילי מסוג זה, כל עוד לא הורשע בדין. לאחר שנבחר, העמדתו לדין כרוכה בהסרת חסינותו.

⁴⁸ Venice Commission, **Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures**, Strasbourg, 10 January 2000, p. 8.

⁴⁹ תשובת מחלקת המחקר בפרלמנט היווני לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 באוקטובר 2006.

⁵⁰ Richard Kelly, Parliament and Constitution Centre, Library of the House of Commons, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע בכנסת, 10 באוקטובר 2006.

⁵¹ תשובת הפרלמנט הדני לפניית מרכז המחקר והמידע בכנסת, 16 באוקטובר 2006.

⁵² תשובת הפרלמנט הנורבגי לפניית מרכז המחקר והמידע בכנסת, 13 באוקטובר 2006.

⁵³ תשובת הפרלמנט הצ'כי לפניית מרכז המחקר והמידע בכנסת, 9 באוקטובר 2006.

בקוד הפלילי האיטלקי נקבע, למשל, שעונש מאסר בין 7 ל-15 שנים יוטל על אדם שמקדם, מארגן, מוביל או מממן התאגדויות המכוונות לביצוע מעשים אלימים למטרות טרור או חתירה נגד הדמוקרטיה. עונש חמור מסוג זה, עלול לגרור גם אובדן לצמיתות של הכשירות לשאת במשרה ציבורית והכשירות לבחור ולהיבחר. חבר פרלמנט מכהן, שבמהלך כהונתו איבד את כשירותו או זכותו לבחור, מן הטעם האמור או מטעם אחר, מאבד גם את המנדט הפרלמנטארי שלו, והצהרה על-כך צריכה להתקבל בפרלמנט. מחלקת המחקר של הסנאט האיטלקי הפנתה אותנו בתשובתה לשאלותינו אל **האפיק הפלילי** שיכול להביא לאובדן המנדט הפרלמנטארי. יש לשים לב לכך שהעבירה שהם ציינו קשורה אמנם לחלק מההוראות שבסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, אך ביסודות העבירה הזאת טמונים מעשים חמורים מאלה המנויים בסעיף 7א האמור.⁵⁵

⁵⁴ תשובת מחלקת המחקר של הסנאט האיטלקי לפניית מרכז המחקר והמידע בכנסת, 19 באוקטובר 2006.

⁵⁵ תשובת בית הנבחרים האיטלקי לפניית מרכז המחקר והמידע בכנסת, 17 באוקטובר 2006.



הכנסת

הלשכה המשפטית

תחום חקיקה
ומחקר משפטי

הדחת חבר פרלמנט בידי הפרלמנט -סקירה משווה -

כתיבה: ליאור בן דוד

כב באייר תשע"ו
30 במאי 2016

אישור: עו"ד הודיה קין, ממונה (חקיקה ומחקר משפטי)

מסמך זה הוא סקירה משפטית משווה ואינו חוות דעת משפטית

סקירה משפטית

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ ניסן סלומינסקי, יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט (להלן – הוועדה), במסגרת דיוני הוועדה בהצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 45) (השעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א) ובהצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 44) (השעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת), התשע"ו-2016.¹

סעיף 7א(א) לחוק יסוד: הכנסת קובע, בין השאר, כי אדם לא יהיה מועמד בבחירות לכנסת, אם יש במעשיו, במפורש או במשתמע, אחד מאלה: שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; הסתה לגזענות; או תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל. הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 45) מבקשת לאפשר לכנסת, בהחלטה שתתקבל ברוב של 90 חברי כנסת, להשעות חבר כנסת אם קבעה שהתקיים בו, לאחר היבחרה של אותה כנסת, האמור בסעיף 7א(א) כמפורט לעיל. על-פי הצעה זו, החלטה כאמור תתקבל לפי הצעת ועדת הכנסת שהתקבלה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, על בסיס בקשה של 61 חברי כנסת. הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 44) מוסיפה וקובעת, בין השאר, כי ועדת הכנסת לא תציע והכנסת לא תחליט להשעות חבר כנסת מכהונתו, אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו; והיא מאפשרת לאותו חבר כנסת להיות מיוצג בוועדה על ידי עורך דין ולערער על ההחלטה להשעותו לבית המשפט העליון. באשר למשך ההשעיה והשלכותיה, הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 45) מסמיכה את הכנסת לקבוע באותה החלטה את תקופת ההשעיה של חבר הכנסת, והיא אף מאפשרת לה להשעותו עד תום כהונתה. בנוסף קובעת הצעה זו, כי משרתו של חבר הכנסת המושעה תתפנה כעבור עשרה ימים מיום החלטת הכנסת. לפיכך, משמעותן המעשית של הוראות אלה היא מתן אפשרות לכנסת להדיח את חבריה בשל העילות שפורטו לעיל.

מסמך זה בוחן במבט משווה את שאלת סמכותם של פרלמנטים להדיח את חבריהם. המדינות שנכללו בסקירה הן אוסטרליה, אוסטרליה, אירלנד, ארצות הברית, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, יוון, נורבגיה, ספרד, פולין, פינלנד, צ'כיה, צרפת, קנדה, שבדיה ושווייץ.

מהמסמך עולה כי ברוב המדינות הנסקרות אין לפרלמנט סמכות להדיח את חבריו. במקצת מהמדינות שנבחנו - בריטניה, ובעקבותיה גם ארצות הברית, קנדה ורוב המדינות המרכיבות את הפדרציה של אוסטרליה - נתונה לפרלמנט סמכות הדחה. עם זאת יודגש, כי במדינות אלה עילות ההדחה שונות במהותן מאלה שפורטו בהצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 45). בבריטניה הדחה מבית הנבחרים היא העונש המשמעותי החמור ביותר בגין הפרת קוד ההתנהגות או ביזוי הפרלמנט וההחלטה על כך יכולה להתקבל ברוב פשוט של חברי הפרלמנט המצביעים. באוסטרליה, ב-1987 חוקק הפרלמנט הפדראלי חוק שביטל את סמכות ההדחה שהיתה לו בעבר, בעקבות המלצותיה של ועדה פרלמנטרית שבחנה את הסוגיה והגיעה למסקנה כי טמונה סכנה רבה מדי לניצול לרעה של סמכות זו משיקולים פוליטיים. עם זאת, הפרלמנטים של רוב מדינות הפדרציה האוסטרלית,

¹ הצעות חוק הכנסת – 626, כ"ב באדר א' התשע"ו, 2.3.2016.



המסתמכים לעניין זה על הנוהג בבית הנבחרים הבריטי, מחזיקים עדיין בסמכות הדחה כעונש משמעותי בגין התנהגות חמורה ובלתי הולמת שאינה ראויה לחבר פרלמנט, וגם הם רשאים, מכוח עילה זו, להחליט על הדחה ברוב פשוט של חברי הפרלמנט המצביעים. בית הנבחרים של קנדה רשאי אף הוא לנקוט בהליכים משמעותיים נגד חבריו בגין התנהגות בלתי הולמת או ביזוי הפרלמנט, הכוללים במקרים החמורים ביותר גם אפשרות להדחה. בארצות הברית סמכות ההדחה של שני בתי הקונגרס מעוגנת בחוקה והיא דורשת הסכמה של שני שלישים לפחות מחברי הבית המצביעים. גם במדינה זו נתפסת ההדחה כסנקציה משמעותית השמורה למקרים החמורים ביותר של התנהגות בלתי הולמת, שאינה מתיישבת עם חובות האמון והתפקיד של חבר קונגרס, ושנועדה להגן על הכבוד והיושרה של הקונגרס, על תפקודו, על שמו הטוב ועל אמון הציבור בו.

עוד יודגש, כי על-פי רוב במדינות אלה, בשל שיטת בחירות שונה מזו הנהוגה בישראל, לסנקציית ההדחה יש השלכות אחרות על דרך איוש מושבו של חבר הפרלמנט שהודח. את המושב שהתפנה לא אמור לתפוס המועמד הבא-בתור ברשימת מועמדים מפלגתית, אלא אמורות להתקיים בחירות מיוחדות למושב זה, במחוז הבחירה של אותו חבר פרלמנט, כך שלמעשה, אקט ההדחה מחזיר את המנדט לציבור הבוחרים, שבדרך כלל גם רשאי לבחור מחדש בחבר הפרלמנט שהודח.

גם בפינלנד, על-פי החוקה, רשאי הפרלמנט להדיח את אחד מחבריו ברוב של שני שלישים לפחות מחברי הפרלמנט המצביעים, אך גם כאן מכוח שתי עילות ששונות במהותן מאלה שפורטו בהצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 45): (א) כאשר חבר פרלמנט באופן מהותי ועקבי אינו ממלא את חובותיו ותפקידיו כחבר פרלמנט; (ב) כאשר חבר פרלמנט נשפט ונידון למאסר בגין עבירה מסוג פשע מכוון או שהוטל עליו עונש כלשהו בגין עבירת בחירות, ומדובר בעבירה שאינה עולה בקנה אחד עם האמון והיושרה שנדרשים מחבר פרלמנט.

כאמור, ברוב המדינות שנבחנו בסקירה זו - אוסטריה, אירלנד, בלגיה, גרמניה, דנמרק, הולנד, יוון, נורבגיה, ספרד, פולין, צ'כיה, צרפת, שבדיה ושווייץ - אין לפרלמנט סמכות להדיח את חבריו.²

יצוין כי בחלק מהמדינות הללו (שבהן אין סמכות הדחה) יכול הפרלמנט להשעות את אחד מחבריו, אך מדובר בסמכות השעיה שונה לחלוטין בטיבה, בעילותיה ובהשלכותיה מזו שאליה מתייחסת הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 45). מדובר בסמכות שעניינה השעיה זמנית שמשכה מוגבל, שמופעלת כסנקציה משמעותית ושאינה כרוכה בפינוי משרתו של חבר הפרלמנט המושעה ובהחלפתו בחבר פרלמנט חדש (סמכות שדומה יותר במהותה לזו שנתונה בישראל בידי ועדת האתיקה של הכנסת). להלן כמה דוגמאות לאותה סמכות השעיה מוגבלת:

בבלגיה, סעיף 63 לתקנון בית הנבחרים, העוסק בענייני משמעת, מאפשר לחברי הבית, בעקבות הצעת יו"ר הפרלמנט, להרחיק באופן זמני מבניין הפרלמנט חבר פרלמנט שהפריע לעבודת הבית, כך שייאסר עליו להיכנס למשכן ולקחת חלק בעבודת הפרלמנט. ההרחקה היא עד לתום הישיבה

² תשובות שהתקבלו מהפרלמנטים במדינות אלה לפניית הלשכה המשפטית בכנסת, 31.3.2016-3.3.2016.



שבה הפריע חבר הפרלמנט, או במקרים חמורים יותר (של סירוב לצאת מהמליאה או הפרעות והרחקות חוזרות ונשנות) ניתן להרחיקו לכל היותר למשך שמונה או חמש עשרה ישיבות עוקבות, בהתאמה. כמו כן, אם מתקיימת בתקופת ההרחקה הצבעה שבה קולו של חבר הפרלמנט המורחק יכול להיות מכריע, הפרלמנט יקיים הצבעה חוזרת בהשתתפותו עם תום תקופת הרחקתו או שבמקום זאת, יאפשר לו מראש לבוא ולהשתתף באותה הצבעה, חרף הרחקתו.³

ביוון, במסגרת צעדים משמעותיים שבהם ניתן לנקוט נגד חברי פרלמנט, סעיף 81 לתקנון הפרלמנט מאפשר לחברי הבית להשעות זמנית חבר פרלמנט שהורחק משיבה בגין הפרת סדר נמשכת; שימוש או איום באלימות כדי להניע חברי פרלמנט לפעול או להימנע מפעולה במסגרת תפקידם; או מניעה מכוונת של הצבעה חופשית. על-פי הסעיף, ביוזמת יו"ר הפרלמנט או 1/20 מכלל חברי הבית, רשאים חברי הפרלמנט להחליט בהצבעה על הארכת הרחקתו של חבר הפרלמנט מהישיבות (למעשה על השעיה זמנית של פעילותו הפרלמנטרית) לתקופה נוספת של עד 15 ימים. חברי הפרלמנט יצביעו על כך לאחר ששמעו את עמדתם של חבר פרלמנט שתומך בהצעה, חבר פרלמנט אחר שמתנגד לה ואת עמדתו של חבר הפרלמנט נשוא ההשעיה, כשלכל אחד מהם ניתנות עשר דקות להשמעת דברם. משמעות ההשעיה היא אי-השתתפות בישיבות הפרלמנט (במליאה ובוועדות) וקיצוץ מחצית משכרו החודשי של אותו חבר פרלמנט במהלך תקופת השעייתו. עם זאת, היא אינה מבטלת את זכותו של חבר הפרלמנט המושעה להשתתף בהצבעות.⁴

בצרפת, העונש המשמעותי החמור ביותר שניתן להטיל על חבר באסיפה הלאומית (הבית התחתון של הפרלמנט) הוא גינוי עם הרחקה זמנית (La censure avec exclusion temporaire). בהתאם לסעיף 72(5) לתקנון האסיפה הלאומית, על-פי הצעת ה-Bureau (הגוף האחראי על ניהול עבודתה של האסיפה הלאומית, שחברים בו יושב-ראש הבית וששת סגניו המייצגים את הסיעות השונות) מליאת הבית רשאית להחליט, ללא קיום דיון מקדים וברוב פשוט של חברי הפרלמנט המצביעים, על הטלת עונש זה. על-פי סעיף 73 לתקנון, העונש כולל קיצוץ מחצית משכרו של חבר הפרלמנט למשך חודשיים וכן איסור על כניסתו למשכן ועל השתתפותו בעבודת הפרלמנט למשך 15 ימי ישיבות ובמקרה שבו מוטל עונש זה פעם שניה - למשך 30 ימי ישיבות.⁵

להלן יוצגו ביתר פירוט ההסדרים הנוגעים לסמכויות ההדחה וכן מקרים שבהם נעשה בהן שימוש באותן מדינות שבהן מחזיק הפרלמנט בסמכויות אלה.

³ תשובת בית הנבחרים של בלגיה לפניית הלשכה המשפטית בכנסת, 4.3.2016 וכן תקנון בית הנבחרים באתר הפרלמנט הבלגי: www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglement_UK.pdf.

⁴ תשובת הפרלמנט של יוון לפניית הלשכה המשפטית בכנסת, 7.3.2016 וכן תקנון בית הנבחרים של יוון:

www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/

⁵ תשובת האסיפה הלאומית של צרפת לפניית הלשכה המשפטית בכנסת, 17.3.2016.



1. בריטניה

לבית התחתון של הפרלמנט הבריטי (House of Commons) יש סמכות להשעות ואף להדיח חבר פרלמנט בגין הפרת קוד ההתנהגות (Code of Conduct) או בגין ביזוי הפרלמנט (Contempt of the House) - עילת ענישה שמקורה, ככל הנראה, עוד בימי הביניים, כאשר הפרלמנט האנגלי שימש בראש ובראשונה בית משפט). על-פי Erskine May, מטרת ההדחה אינה רק ענישה משמעתית אלא אף יותר מכך, יש לה תכלית תרופתית (remedial), שנועדה לאפשר לפרלמנט להדיח את מי שאינו כשיר או מתאים (unfit) לכהן כחבר בו.⁶

הדחה היא העונש המשמעותי החמור ביותר שבית הנבחרים מוסמך להטיל על אחד מחבריו והיא גוררת עמה את פינוי מושבו של חבר הפרלמנט המודח וכתוצאה מכך עריכת בחירות מיוחדות למושב זה (by-election) במחוז הבחירה של אותו חבר פרלמנט.⁷ יצוין כי חבר הפרלמנט שהודח רשאי אף הוא להתמודד בבחירות אלה ולהיבחר מחדש, גם במהלך תקופת כהונתו של אותו פרלמנט שהדיחו (עיקרון שנקבע כבר בשנת 1782).⁸ בעבר הודחו חברי פרלמנט מבית הנבחרים בגין עבירות כמו מתן עדות שקר, זיוף, מרמה ושחיתות, אך בעשורים האחרונים לא נעשה בבית הנבחרים הבריטי שימוש בסמכות זו.⁹ למעשה, במאה ה-20 היו רק שני מקרים שבהם הדיח בית הנבחרים את אחד מחבריו. הראשון שבהם היה ב-1922, כאשר חבר פרלמנט הודח לאחר שהורשע במעילה ונדון לשבע שנות מאסר. המקרה השני היה ב-1947, כמפורט להלן.

בדוח מ-2012 של ה-Standards and Privileges Committee¹⁰ שבו נדונה סוגיית ההדחה מבית הנבחרים נכתב כי "הדחה היתה עונש קיצוני ואת הבחירה של ציבור הבוחרים יש לבטל רק לעתים נדירות מאד".¹¹ בדוח צוין שההדחה האחרונה של חבר פרלמנט מבית הנבחרים בשל עבירה משמעתית היתה ב-1947, לאחר שאותו חבר פרלמנט (Garry Allighan) פרסם מאמר שבו האשים חברים אחרים בבית (מבלי לנקוב בשמותיהם) במסירת מידע לעיתונאים עבור כסף, תחת השפעת משקאות אלכוהוליים שהעיתונאים קנו להם או בתמורה לקבלת פרסום אישי אוהד עבורם בעיתוניהם. חקירה בנושא של ה-Committee of Privileges העלתה לא רק שאותן האשמות היו חסרות ביסוס אלא שאותו חבר פרלמנט עצמו נהג לשלוח דוחות לעיתונות תמורת כסף, הטעה את הוועדה האמורה בעדויותיו בפניה בנושא זה, ולמעשה טפל על חברי הבית האשמות שווא בנוגע למעשים בלתי ראויים שהוא עצמו ביצע. בנסיבות אלה סברה ה-Committee of Privileges שבהתנהגותו היה משום ביזוי חמור של הפרלמנט, אך היא נמנעה מלהגיש המלצה מפורשת לגבי

⁶ Erskine May, *Parliamentary Practice*, 23rd edition, 2004, pp. 164-165.

⁷ House of Commons (Library) [Background Paper: Disciplinary and Penal Powers of the House of Commons](#). Standard Note: SN/PC/06487 Last updated: 27 November 2012 Author: Oonagh Gay, pp. 4-5.

⁸ שם; וראו גם פסקה 58 [בדוח של ה-Standards and Privileges Committee מ-2 בנובמבר 2012](#).

⁹ <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06487>.

¹⁰ ב-2013 פוצלה ועדה זו לשתי ועדות נפרדות: ה-Committee on Standards וה-Committee of Privileges.

¹¹ פסקה 59 [בדוח של ה-Standards and Privileges Committee מ-2 בנובמבר 2012](#).



עונשו.¹² בעקבות זאת, נציג הממשלה בבית הנבחרים הציע להשעות את אותו חבר פרלמנט לשישה חודשים, אך לא להדיחו. בהסבירו את עמדת הממשלה לעניין זה הוא ציין כי אינו מקל ראש בחומרת העבירה, אך עם זאת, לא היה רוצה שבית הנבחרים ידיח חברי פרלמנט אלא במקרים שבהם לא יכול להיות ספק רב בנוגע לצדקת ההדחה וכאשר מהלך ההדחה זוכה לתמיכה רחבה ומקפת. הוא הוסיף: "הדחה היא צעד חמור מאד. היא יכולה להיות אמצעי שנתון לניצול רב לרעה. למשל, יהיה זה חמור ביותר אם בית הנבחרים ידיח חבר פרלמנט מכיוון שהוא מתעב אותו לגמרי; אם בשל אופיו ואם בשל מספר דברים שעשה. אם נתחיל בכך, נוכל כולנו להכין רשימות שעלולות להגיע למספרים רבים [של חברי פרלמנט] עוד לפני שנסיימן. אם ננצל לרעה את סמכות ההדחה היא עלולה להפוך למכשיר שיש בו סכנה לבית הנבחרים עצמו."¹³ למרות דברים אלה, לבית הנבחרים הוגש תיקון להצעת ההשעה, שלפיו הוצע להדיח ולא להשעות את אותו חבר פרלמנט. התיקון להצעה התקבל ברוב של 187 תומכים לעומת 75 מתנגדים ובעקבות זאת החליט בית הנבחרים להדיח את חבר הפרלמנט.¹⁴ יצוין כי דברים אלה משנת 1947 הובאו כאמור בדוח משנת 2012 של ה-Standards and Privileges Committee; דוח שעסק בעניינו של חבר פרלמנט אחר בשם Denis MacShane. חקירת הוועדה העלתה לגביו שהוא הגיש ביוזעין, לאורך 4 שנים, 19 חשבוניות מס מזויפות בכוונה לרמות את הגורמים האמונים על החזר הוצאות פרלמנטריות. בנסיבות אלה המליצה הוועדה להשעותו מהפרלמנט למשך 12 חודשים (כאשר בתקופת ההשעה הוא לא יקבל שכר והפרשות לפנסיה)¹⁵ אך ההמלצה כלל לא הגיעה לדיון בפרלמנט מכיוון שבעקבותיה הוא הודיע על פרישתו מבית הנבחרים.

כאמור, הדחת חבר פרלמנט מבית הנבחרים יכולה להיות בגין הפרת קוד ההתנהגות הפרלמנטרית או ביזוי הפרלמנט. קוד ההתנהגות של הבית התחתון קובע כי חברי הפרלמנט מצופים במסגרת מילוי תפקידם לשמור על עקרונות כמו יושרה, אובייקטיביות, אחריותיות, פתיחות, הגינות ומנהיגות ולציית לכללי ההתנהגות ולהחלטות הקשורות אליהם שהתקבלו על-ידי בית הנבחרים: לפעול למען האינטרס הציבורי, להימנע מפעילות כעורך דין בשכר, לא לקבל שוחד או גמול לא חוקי אחר, לדווח על האינטרסים הפיננסיים שלהם, ולא לפגוע בשם הטוב וביושרה של בית הנבחרים. הנציב הממונה על אכיפת קוד ההתנהגות (The Parliamentary Commissioner for Standards, להלן - הנציב) בודק תלונות בנוגע להפרת הקוד והכללים הקשורים בו ופותרת בחקירת המקרה, במידה שהוא מצוי בתחום סמכותו ואם הוא סבור שיש די ראיות המצדיקות פתיחה בחקירה. בעניינים שבהם הנציב מזהה הפרה חמורה של הכללים או כשמדובר בחקירות שמעלות סוגיות בעלות חשיבות יתרה, הנציב מגיש תזכיר על הנושא לוועדה הפרלמנטרית המפקחת עליו, ה-Committee on Standards. הוועדה האמורה מודיעה על כך לחבר הפרלמנט הנוגע בדבר וניתנת לו הזדמנות להגיב על ממצאיו העובדתיים של הנציב, טרם גיבוש מסקנותיו. דוח סופי של הנציב נמסר ל-Committee on Standards ולחבר הפרלמנט הנוגע בדבר. חבר הפרלמנט רשאי להציג את

¹² שם, בפסקה 60.

¹³ שם, בפסקה 61.

¹⁴ שם.

¹⁵ שם, בפסקה 62.



טיעונו בפני ה-Committee on Standards לפני שהיא קובעת אם הוא אכן הפר את הכללים ולפני שהיא מחליטה אם להמליץ על סנקציות כלשהן נגדו. אם ה-Committee on Standards מגיעה למסקנה שחבר הפרלמנט אכן הפר את הכללים היא רשאית להמליץ על נקיטת סנקציות בעניינו, כמו דרישה להתנצלות בכתב או בעל-פה בפני הפרלמנט או להחזר כספים בגין הוצאות שהוצאו שלא כדין. במקרים חמורים יותר היא רשאית להמליץ לבית הנבחרים להטיל עליו קנס או להשעות אותו, ואילו במקרים החריגים ביותר ה-Committee on Standards יכולה להמליץ לבית הנבחרים להדיח את חבר הפרלמנט. הצעה להשעות או להדיח חבר פרלמנט, בעקבות המלצה כאמור, טעונה דיון ואישור של בית הנבחרים (לרבות בנוגע למשך תקופת ההשעיה) והיא יכולה להתקבל ברוב פשוט של חברי הפרלמנט המצביעים. ככלל, חבר פרלמנט שהושעה אינו רשאי להיכנס לבניין הפרלמנט במהלך תקופת ההשעיה.¹⁶

על-פי ה-Recall of MPs Act 2015, אם חבר פרלמנט הושעה מבית הנבחרים בעקבות דוח של ה-Committee on Standards לתקופה של לפחות 10 ימי ישיבות או 14 ימים קלנדריים, אזי אותו חבר פרלמנט מושעה נתון להליך שנקרא recall petition process. במסגרת הליך זה, אם במשך שישה שבועות, לפחות 10% מבעלי זכות הבחירה במחוז הבחירות של אותו חבר פרלמנט חותמים על עצומה לעריכת בחירות חדשות (recall petition), יושב ראש בית הנבחרים צריך להכריז על כך שמושב של חבר הפרלמנט המושעה התפנה ובחירות מיוחדות (by-election) יערכו במחוז הבחירה שלו. גם במקרה זה, חבר הפרלמנט שהושעה רשאי להתמודד באותן בחירות.¹⁷

דומה לאמור לעיל, מקרים של ביזוי הפרלמנט ייחקרו על-ידי ה-Committee of Privileges וגם זו רשאית להמליץ שחבר הפרלמנט יושעה או יודח. גם בהליך זה, הצעה להשעות או להדיח חבר פרלמנט, בעקבות המלצה כאמור, טעונה דיון ואישור של בית הנבחרים (לרבות בנוגע למשך תקופת ההשעיה) והיא יכולה להתקבל ברוב פשוט של חברי הפרלמנט המצביעים.

בנוסף, על-פי תקנון בית הנבחרים (Standing Orders), ניתן להשעות (אך לא להדיח) חבר פרלמנט גם בגין התנהגות בלתי הולמת (misbehavior) או הפרת הסדר (disorderly conduct) במליאה או בוועדות. גם במקרה זה בקשה להשעיית חבר פרלמנט צריכה לקבל את אישור מליאת הבית. כאשר חבר פרלמנט שהתנהג בצורה לא הולמת מזלזל בסמכות יושב ראש הבית או היושב ראש המנהל את הישיבה ומסרב לעזוב את הישיבה לאחר שנדרש לעשות זאת, או מפריע לעבודת הבית בזדון ובהתמדה, יושב ראש הבית יקרא בשמו של אותו חבר פרלמנט (הליך שנקרא naming). בהמשך לכך – בדרך כלל על-פי הצעה (motion) שמעלה חבר הקבינט המשמש כ- Leader of the

¹⁶ תשובת בית הנבחרים הבריטי לפניית הלשכה המשפטית בכנסת, 16.3.2016; וכן: House of Commons (Library) [Background Paper: Disciplinary and Penal Powers of the House of Commons](#). Standard Note: SN/PC/06487 Last updated: 27 November 2012 Author: Oonagh Gay, p. 4.

¹⁷ תשובת בית הנבחרים הבריטי לפניית הלשכה המשפטית בכנסת, 16.3.2016; וכן: The Electoral Commission. [Introduction to the Recall of MPs Act 2015](#), March 2015.



House, המצליף הראשי של הממשלה או השר הבכיר הנוכח בישיבה - יושב ראש הבית יעלה בפני המליאה את ההצעה להשעות את אותו חבר פרלמנט. בית הנבחרים רשאי לאשר הצעה זו ברוב פשוט של חברי הבית המצביעים. השעיה בגין מקרה ראשון מסוג זה תימשך חמישה ימים (הכוונה לימים שבהם נערכות ישיבות בפרלמנט). במקרה של הפרת סדר שנייה באותו מושב, ההשעיה היא למשך עשרים ימים ואילו מקרה שלישי מסוג זה (באותו מושב) כבר יביא להשעיה עד למועד שבו יקבע הפרלמנט את סיומה. חבר פרלמנט שהושעה נדרש לעזוב מיד את בניין הפרלמנט והוא אינו זכאי לשכר עבור תקופת השעייתו.¹⁸

מאז 1949 ועד אפריל 2016 היו ארבעים ותשעה מקרים שבהם הושעו חברי פרלמנט מבית הנבחרים (בכל הפרוצדורות שתוארו לעיל); השעיות שהיו למשך תקופות שנוו בין שלושה ימים ועד חודש ימים לכל היותר. רוב ההשעיות היו בגין הפרת כללי התקנון הנוגעים להתנהגות בלתי הולמת או הפרת הסדר (disorderly conduct). מקרי השעיה אחרים היו, בין השאר, בגין אי-דיווח על אינטרסים כספיים, קנייניים או חוזים; תשלום עבור הגשת שאילתות; הדלפת דוחות מוועדות או קבלת דוחות שהודלפו; הפרת קוד ההתנהגות וביזוי הפרלמנט; ושימוש לרעה בתשלום עבור הוצאות ובאישורי מעבר פרלמנטריים.¹⁹

יצוין לבסוף, שגם לבית העליון של הפרלמנט הבריטי, בית הלורדים (House of Lords), יש סמכות להדיח או להשעות את חבריו (למשך כל פרק זמן שייקבע על-ידו); זאת מכוח ה- House Of Lords Act 2015 (Expulsion and Suspension), שנכנס לתוקף ב-26 ביוני 2015, והתיקונים לתקנון בית הלורדים שהתקבלו מכוח חוק זה, ב-16 ביולי 2015. סמכות זו מאפשרת לבית הלורדים להשעות או להדיח את אחד מחבריו במקרה של הפרת קוד ההתנהגות ובהתאם להמלצה של ה- Committee for Privileges and Conduct לנקוט באחד מהצעדים הללו. המלצה שכזו צריכה להסתמך על קביעה של ה- Commissioner for Standards שלפיה אותו חבר בבית הלורדים אכן הפר את קוד ההתנהגות.²⁰ עם זאת, חשוב להדגיש כי בשונה לגמרי מחברי פרלמנט אחרים, חברי בית הלורדים כלל אינם נבחרים על-ידי העם ורובם המכריע ממונים לכהונתם למשך כל ימי חייהם.²¹

¹⁸ House of Commons, *Standing Orders of the House of Commons – Public Business, 2015*, March 2015, HC 1154 2014-15, Standing Order No 44, 45(1) and 45A; House of Commons (Library) [Background Paper: Disciplinary and Penal Powers of the House of Commons](#). Standard Note: SN/PC/06487 Last updated: 27 November 2012 Author: Oonagh Gay, p. 3;

תשובת בית הנבחרים הבריטי לפניית הלשכה המשפטית בכנסת, 16.3.2016.

¹⁹ [House of Commons Library. Parliamentary Information List Briefing Paper 02430 19 April 2016.](#)

²⁰ תשובת בית הלורדים לפניית הלשכה המשפטית בכנסת, 18.3.2016; וראו גם:

House of Lords Committee for Privilege and Conduct, [House of Lords \(Expulsion and Suspension\) Act 2015: Changes to Standing Orders](#), 8 July 2015, HL Paper 15 of session 2015–16; House of Lords Motion on 'Privileges and Conduct', 16 July 2015, [cols 693–694](#).

²¹ כיום, מתוך 825 חברים בבית הלורדים, כ-700 חברים הם כאלה שמונו על-ידי המלכה (בהמלצת ראש הממשלה) לכהן בבית הלורדים למשך כל ימי חייהם; ואלהם מתווספים עוד 26 ארכיבישופים ובישופים הכנסייה האנגליקנית שיושבים אף הם בבית הלורדים מתוקף מעמדם הכנסייתי. עוד 92 מחברי בית הלורדים (נכון להיום) הם בגדר Elected hereditary members. 15 מתוכם הם נושאי משרות שנבחרו על-ידי בית הלורדים עצמו, 75 הם נציגי מפלגות וקבוצות (Party and Crossbench members) שנבחרו על-ידי גופים אלה; ושניים נוספים הם "מינויים מלכותיים": נציג המלכה בפרלמנט והלורד האחראי על הטקסים. ראו: <http://www.parliament.uk/business/lords/whos-in-the-house-of-> אתר הפרלמנט הבריטי.



2. ארצות הברית

לשני בתי הקונגרס - בית הנבחרים (House of Representatives) והסנאט (Senate) - יש סמכות להדיח את חבריהם. סמכות ההדחה מעוגנת בחוקת ארצות הברית והיא ככל הנראה תוצר השפעתה של הפרקטיקה הפרלמנטרית באנגליה. הליכי ההדחה בשני הבתים דומים זה לזה ולכן הסקירה בפרק זה תתמקד בעיקר בבית התחתון של הקונגרס, בית הנבחרים, תוך התייחסות בנקודות הרלוונטיות גם אל הנעשה בסנאט.²²

בית הנבחרים (כמו גם הסנאט) מוסמך מכוח החוקה²³ להעניש את חברי הבית בגין התנהגות לא נאותה או שיש בה משום הפרת הסדר (disorderly behaviour). בסמכות זו נעשה שימוש לא רק כדי להעניש את חבר הקונגרס אלא כדי להגן על הכבוד והיושרה המוסדיים של בית הנבחרים, על הליכי פעולותיו ועל שמו הטוב. בצד הסמכות לנקוט בסנקציות משמעתיות קיימת גם אפשרות לנקוט בהליכים אזרחיים או פליליים נגד חבר קונגרס, במקרים המתאימים.²⁴ ככלל, בית הנבחרים רשאי לנקוט בצעדים משמעתיים נגד אחד מחבריו בגין הפרת חוקים, לרבות עבירות פליליות; הפרת תקנות וכללים פנימיים של הקונגרס; או בגין כל התנהגות שיש בה לדעת בית הנבחרים כדי לבייש את המוסד או לפגוע באמון בו (any conduct which the House of Representatives finds has reflected discredit upon the institution).²⁵

הסמכות המשמעתית החמורה ביותר שנתונה בידי בית הנבחרים (או הסנאט) היא הסמכות לסלק או למעשה להדיח את אחד מחבריו (expulsion). סמכות ההדחה נקבעה במפורש בחוקה, היא נתונה להצבעה במליאת בית הנבחרים (או הסנאט) ודורשת הסכמה של שני שלישים לפחות מחברי הבית הנוכחים והמצביעים.²⁶

יצוין כי סמכות זו של expulsion שונה במהותה ובפרוצדורה שלה מהסמכות המכונה exclusion, שאף היא מאפשרת לשלול מחבר קונגרס נבחר את מושבו בקונגרס: הסמכות השניה, בניגוד

<https://www.parliament.uk/documents/lords-information-office/hoflbpmembership.pdf>; וכן: [lords/members-and-their-roles/diverse-experience](https://www.parliament.uk/documents/lords-information-office/hoflbpmembership.pdf)

²² הסקירה בפרק זה מתבססת בעיקר על שני דוחות אלה:

CRS (Congressional Research Service) Report for Congress 93-875. **Expulsion and Censure Actions Taken by the Full Senate Against Members**, written by Jack Maskell, Legislative Attorney, November 12, 2008; CRS Report for Congress RL31382. **Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives**, written by Jack Maskell, Legislative Attorney, May 2, 2013.

לדברי מחבר הדוח, בתשובתו מיום 24.3.2016 לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת, מאז פרסום הדוחות הללו לא חלו שינויים משמעותיים בכל הנוגע להליכי ההדחה וההשעיה הנדונים במסמך זה. לסקירה קודמת בנושא ראו גם: ליאור בן דוד, [מקבילות בעולם לסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת והשלכותיהן האפשריות על הפסקת כהונתם של חברי פרלמנט – סקירה משווה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 בדצמבר 2006.

²³ סעיף 1 פסקה (2)5 לחוקת ארצות הברית.

²⁴ CRS Report for Congress RL31382, Summary and p. 1.

²⁵ Ibid.

²⁶ The United States Constitution, Article 1, section 5, clause 2: "Each House may determine the Rules of its Proceedings, punish its Members for disorderly Behaviour, and, with the Concurrence of two thirds, expel a Member"; CRS Report for Congress RL31382, p. 3



לראשונה, אינה נתפסת כצעד משמעותי אלא כצעד שנועד לשלול את המושב בקונגרס ממי שהיבחרותו לקונגרס לא היתה כשורה או ממי שמתברר כי נבחר חרף אי-עמידה בדרישות החוקתיות לתפקיד (מגבלות הנוגעות לגיל המועמד, לאזרחותו או למקום מגוריו). זאת ועוד, בעוד שהליך expulsion דורש כאמור החלטה ברוב של שני שלישים מחברי הבית המצביעים, החלטה על exclusion יכולה להתקבל ברוב פשוט של המצביעים.

יש מקום גם להבחין בין הליך expulsion להליך הדחה מסוג אחר המוכר בשם impeachment, שאינו משמש להדחת חברי קונגרס אלא להדחת גורמים בכירים בראשות המבצעת והשופטת (זה ההליך שבאמצעותו אפשר, למשל, להדיח את הנשיא). כמו כן, הדחה בהליך impeachment דורשת פעולה משותפת של שני בתי הקונגרס: הדחה בבית הנבחרים ומשפט והרשעה בסנאט. לעומתה, הדחת חבר קונגרס בהליך של expulsion מתבצעת רק על-ידי הבית שבו הוא חבר (הסנאט או בית הנבחרים); היא אינה דורשת הסכמה או פעולה כלשהי מצד הבית השני וגם לא משפט והרשעה.

הדחה (expulsion), אם כך, היא סנקציה משמעותית המיועדת למקרים החמורים ביותר של התנהגות בלתי הולמת (misconduct). החוקה עצמה אינה קובעת מגבלות כלשהן על הסמכות להדיח חבר קונגרס, פרט, כאמור, להצבת הדרישה הפרוצדורלית שלפיה החלטה כזו צריכה להתקבל בהצבעת רוב של שני שלישים. על-פי בית המשפט העליון של ארצות הברית, לשני בתי הקונגרס נתונים סמכות ושיקול דעת נרחבים בכל הנוגע לסיבות שבגינן ניתן לנקוט בסנקציה של הדחה. עוד קבע בית המשפט העליון שלכל אחד מבתי הקונגרס יש סמכות חוקתית להעניש את חבריו בגין התנהגות שלדעת חברי הבית אינה מתיישבת עם חובות האמון והתפקיד (trust and duty) של חבר קונגרס, גם אם אותה התנהגות לא עלתה כדי עבירה על החוק, וגם אם לא מדובר בהתנהגות במסגרת התפקיד או בהתנהגות שארעה במהלך ישיבה של הקונגרס או בתוך מתחם הקונגרס.²⁷ התפיסה המקובלת, שגם באה לידי ביטוי בכללי ועדת האתיקה של בית הנבחרים, היא שסנקציית ההדחה צריכה להיות שמורה רק ל"הפרות החמורות ביותר".²⁸

עד כה לאורך ההיסטוריה חמישה צירים בבית הנבחרים הודחו באמצעות השימוש בסנקציה זו: שלושה מתוכם הודחו ב-1861 בתקופת מלחמת האזרחים בגין "חוסר נאמנות לאיחוד – התקוממות מזוינת נגד ארצות הברית" (Disloyalty to the Union – taking up arms against the United States), דהיינו חוסר נאמנות לממשל הפדראלי ולמדינות שתמכו בו באותה מלחמה. שני הצירים הנוספים הודחו בגין הרשעה בעבירות פליליות שהיו כרוכות בניצול לרעה של מעמדם כתברי קונגרס: הציר הרביעי הודח ב-1980 לאחר שהורשע בעבירה של לקיחת שוחד (בתמורה להבטחה להפעיל את השפעתו בענייני הגירה) ובעבירות נלוות. הציר החמישי הודח ב-2002 לאחר

²⁷ Ibid, p. 4.

²⁸ Ibid.; [Rules of the Committee on Ethics](#), U.S. House of Representatives, Adopted February 12, 2015, Rule 24(g).



שהורשע בבית משפט בקשירת קשר להפרת חוקי שוחד פדראליים, קבלת תשלומים לא חוקיים, שיבוש מהלכי משפט, מעשי מרמה, הצהרות מס כוזבות וסחיטה באיומים.²⁹

באשר לסנאט יצוין כי מאז 1789 הדיח בית זה 15 מחבריו. הראשון שבהם הודח עוד ב-1797 בשל בגידה וקשירת קשר נגד ארצות-הברית; ואילו 14 האחרים הודחו בשנים 1861-1862 בתקופת מלחמת האזרחים בשל תמיכתם בקונפדרציה. בכמה מקרים אחרים החל הסנאט בהליכי הדחה נגד סנטורים, בעיקר בגין מעורבות במעשי שחיתות, אך אותם מקרים לא הסתיימו בהדחה, חלקם מאחר ואשמתם של אותם סנטורים לא הוכחה, חלקם מן הטעם שסנטורים התפטרו או שפקעה כהונתם עוד בטרם מוצו הליכי ההדחה נגדם. המקרה האחרון שבו החל הסנאט בהליכי הדחה היה ב-1995, כאשר ועדת האתיקה של הסנאט המליצה להדיח סנטור בגין עבירות מין וניצול לרעה של מעמדו (sexual misconduct and abuse of power) וכן שיבוש הליכי החקירה באותה ועדה. זמן קצר לאחר הגשת אותה המלצה הסנטור התפטר מכהונתו.³⁰

על-פי דוח מחלקת המחקר של הקונגרס מ-2013, מספרם המועט של מקרי ההדחה בפועל נובע, בין השאר, מהעובדה שצירים אחרים בבית הנבחרים שנמצאו מעורבים במקרים חמורים של התנהגות בלתי-הולמת, הקשורים בעיקר לחשדות בשוחד ובמעשי שחיתות אחרים, בחרו מרצונם להתפטר מהקונגרס בטרם יינקטו נגדם הליכי הדחה רשמיים, או שנכשלו במאמציהם להיבחר מחדש לקונגרס, לאחר שכבר צצו ועלו חשדות נגדם.³¹ בהקשר זה נכתב עוד כי אי-בחירה מחדש של מי שהיו מעורבים במעשים של התנהגות בלתי-הולמת היא בדיוק אותו פיקוח "אתי" עיקרי שעליו חשבו "האבות המייסדים", מנסחי החוקה של ארצות הברית, שראו בתלות של הנבחרים בציבור הבוחרים ובהבטחת הצורך שלהם להיבחר שוב ושוב מחדש על-ידי העם כאמצעי היעיל ביותר להסדרה ופיקוח על התנהגותם של חברי קונגרס.³² יצוין גם שלמרות שלכל אחד מבתני הקונגרס יש שיקול דעת רחב באשר לסמכות ההדחה שמסורה בידו, הרי שככלל, שיקולי מדיניות הגבילו ועדיין מגבילים את הפעלת הסמכות כלפי חבר קונגרס, כאשר התנהגותו התרחשה בטרם נבחר לקונגרס או ארעה בעת שכיהן כחבר בקונגרס קודם וציבור הבוחרים היה מודע לה ובכל זאת החליט לבחור בו מחדש לכהונה נוספת. השופט סטורי (Story) שכיהן במאה ה-19 כשופט בבית המשפט העליון ציין בהקשר זה כי סמכות הקונגרס להדיח את אחד מחבריו שנבחר כדין חותרת תחת זכותו של העם לבחור את נציגיו ולכן גם דורשת שיעשה בה שימוש במשורה; ותוך שמירה על הדרישה להפעלה רק ברוב של שני שלישים מחברי הבית המצביעים.³³

הדחה מהקונגרס של ארצות הברית אינה גוררת עמה "אוטומטית" סנקציות נוספות והיא אף אינה מונעת מחבר קונגרס שהודח לשוב ולהיבחר מחדש (זאת בניגוד לחוקותיהן של כמה ממדינות ארצות הברית, שקובעות כי חבר קונגרס שהודח מבית המחוקקים של מדינתו אינו

²⁹ CRS Report for Congress RL31382, pp. 4-5, 21.

³⁰ www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Expulsion_Censure.htm; CRS Report for Congress 93-875, pp. 8-9.

³¹ CRS Report for Congress RL31382, p. 5.

³² Ibid.

³³ Ibid, p. 6.



כשיר להיבחר אליו (מחדש). כמו כן, חבר קונגרס שהודח מבית הנבחרים אינו מאבד אוטומטית רק מתוקף ההדחה את הקצבה הממשלתית הפדראלית שלו.³⁴

באשר לפרוצדורת ההדחה, בית המשפט העליון של ארצות הברית הכיר בסמכות ובשיקול דעת רחבים מאד הנתונים לכל אחד מבתי הקונגרס לנקוט בענישה משמעתית כלפי חבריו על-פי סטנדרטים פרוצדורליים שקבע כל אחד מהבתים, ככלל, ללא זכות לביקורת שיפוטית על ההליך. לטענת מסקל (Maskell), סביר על כן שבית משפט יתייחס להליך הדחה של סנטור או של ציר בבית הנבחרים כאל "סוגיה פוליטית" בלתי-שפיטה, כל עוד פרוצדורת ההדחה אינה מתנגשת עם הוראות החוקה.³⁵

בבית הנבחרים, החלטה על הדחה תופנה בדרך כלל לוועדת האתיקה של הבית. ועדה זו גם מוסמכת לקבל "תלונות" בנוגע להתנהגותו של חבר קונגרס מכל ציר בבית הנבחרים וכן גם תלונות מחוץ לבית הנבחרים שאושרו על-ידי אחד מחברי הבית; והיא רשאית לפתוח מיוזמתה בחקירה נגד חבר קונגרס או לקבל הנחיה לכך מכוח החלטה של בית הנבחרים לחקור עניין או חבר קונגרס מסוים. עוד יצוין שעל-פי תיקון לתקנון הבית שאומץ ב-2008, בית הנבחרים הקים גם גוף עצמאי לענייני אתיקה פרלמנטרית, שיושבים בו אנשים שאינם חברי בית הנבחרים, שרשאי לפתוח בחקירות או בדיקות בנוגע לטענות בדבר התנהגות בלתי הולמת של חברי קונגרס (ועובדי קונגרס), ולהעביר לאחר מכן את העניין לוועדת האתיקה של הבית, לצורך חקירה נוספת וגיבוש המלצות משמעתיות. ועדת האתיקה עצמה פועלת על-פי כללי פרוצדורה מפורטים שגיבשה לעצמה כדי להבטיח את הגינות ההליך המשמעתית, ובמיוחד כללים המחייבים, בין השאר, מתן הזדמנות לחבר הפרלמנט המואשם להשמיע את טיעוניו, לבחון ראיות ולחקור עדים. לאחר ניהול הליכי חקירה מסוימים בידי תת-ועדה חוקרת (של ועדת האתיקה), הליכי שימוע וקבלת ראיות, במידה שרוב חברי הוועדה סבורים שחבר הקונגרס אכן ביצע את העבירות שיוחסו לו, ועדת האתיקה תשקול מהן הסנקציות המשמעתיות ההולמות. אם הוועדה סבורה שהדחה היא הסנקציה המתחייבת בנסיבות המקרה, המלצתה על-כך (ביחד עם ממצאיה העובדתיים) תועבר בדוח למליאת בית הנבחרים; וזו מצדה רשאית, לאחר דיון, לקבל, לתקן או לדחות אותה.³⁶

כאשר מחליט בית הנבחרים להדיח את אחד מחבריו, למעשה מתפנה מושב בבית הנבחרים של ייצוג מאחת המדינות. לכן, במקרה כזה, כמו במקרים אחרים שבהם מתפנה מושב, על-פי חוקת ארצות הברית, מושל אותה מדינה מכריז על עריכת בחירות חדשות שבהן ייבחר נציג חדש מטעמה לבית הנבחרים.³⁷ כאמור, במקרה כזה חבר בית הנבחרים שהודח רשאי להציג מחדש את

³⁴ Ibid, p. 8.

³⁵ CRS Report for Congress 93-875, p. 4

³⁶ CRS Report for Congress RL31382, pp. 8-10.

³⁷ Jack Maskell, Legislative Attorney, American Law Division, Library of Congress – CRS: בתשובה לפניית הלשכה המשפטית של הכנסת, 24.3.2016.



מועמדותו והבחרים רשאים לבחור בו מחדש, חרף הדחתו. זאת ועוד, בבחירות כאמור יכול גם להיבחר נציג חדש שמשתייך למפלגה שונה מזו שאליה השתייך הנציג שהודח.³⁸

יצוין לבסוף, כי דוח מחלקת המחקר של הקונגרס מ-2013 מתייחס גם למונח "השעיה" (suspension) כאחת הסנקציות המשמעותיות שניתן לנקוט בהן נגד חבר קונגרס, ומציין כי בשנים האחרונות בית הנבחרים העמיד בסימן שאלה את סמכותו לנקוט בצעד כזה בהצבעת רוב פשוט.³⁹ עם זאת יודגש כי על-פי הדוח האמור, המונח השעיה אין משמעותו הדחה מהקונגרס לתקופת זמן מוגבלת, אלא סביר יותר שהשעיה תהיה כרוכה במניעת הצבעה או עבודה על עניינים חקיקתיים או ייצוגיים לפרק זמן מסוים.⁴⁰

3. אוסטרליה

אוסטרליה היא פדרציה המורכבת משש מדינות ושתי טריטוריות יבשתיות, כשלכל אחת מהן פרלמנט משלה, בעל סמכויות שונות בכל הנוגע להדחת או השעיית חבריו.

עד 1987 היתה לפרלמנט הפדראלי באוסטרליה סמכות להדיח חבר פרלמנט. עם זאת, הפעם האחת והיחידה שבה נעשה שימוש בסמכות זו היתה ב-11 בנובמבר 1920, כאשר על-פי הצעת ראש הממשלה, חבר פרלמנט בשם Hugh Mahon הודח מהפרלמנט בגין "ביטויי הסתה (או המרדה) וחוסר נאמנות" ("seditious and disloyal utterances") שהשמיע מחוץ לפרלמנט, במסגרת אסיפה פומבית במלבורן, שבה מתח ביקורת על המדיניות הבריטית באירלנד באותה תקופה ואף קרא להפיכת אוסטרליה לרפובליקה. הפרלמנט מצא אותו אשם בהתנהגות שאינה תואמת את המשך היותו חבר פרלמנט ושאינה עולה בקנה אחד עם שבועת האמונים שלו בפרלמנט. מפלגת הלייבור שבאופוזיציה טענה אמנם כי יש לשפוט אותו בבית משפט ולא בפרלמנט אך דרישתה זו נדחתה והפרלמנט, כאמור, החליט על הדחתו. בבחירות המיוחדות לאותו מושב בפרלמנט שנערכו בעקבות הדחתו ניסה Mahon להיבחר מחדש אך נכשל.⁴¹

ב-1984, ועדה משותפת לשני בתי הפרלמנט שבחנה את סוגיית החסינות הפרלמנטרית באוסטרליה התייחסה, בין השאר, גם למקרה הדחתו של Mahon. הוועדה האמורה ציינה, כי ההחלטה על הדחתו מהפרלמנט התקבלה על-פי קווי שיוך מפלגתיים ובכך המחישה את פוטנציאל

³⁸ יש להוסיף כי הפרקטיקה בסנאט בהקשר זה שונה מעט: על-פי החוקה, כל מדינה רשאית להסמיך את המושל שלה, במקרה שבו מתפנה מושב בסנאט, למנות באופן זמני אדם למלא את אותו מושב שהתפנה, עד לעריכת בחירות באותה מדינה שבהן ייבחר סנטור חדש מטעמה לאותו מושב. כמעט כל המדינות בארצות הברית אכן הסמיכו את מושליהן בהתאם לאמור. שם.

³⁹ CRS Report for Congress RL31382, p. 15.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Inter-Parliamentary Union, Association of Secretaries General of Parliaments. **Contribution from Mr. Ian Harris, Clerk of the House of Representatives of the Parliament of Australia to the general debate on Parliamentary Procedures for the Expulsion and Disciplining of Members**, Geneva Session, October 2007, p. 2.



הניצול לרעה של סמכות ההדחה כאשר היא מסורה בידי הפרלמנט עצמו.⁴² כמו כן, הוועדה ציינה כי בחוקה עצמה כבר פורטו התנאים לאי-כשירותו של אדם להיבחר או להמשיך לכהן כחבר פרלמנט (תנאים שאינם כרוכים בהחלטה של הפרלמנט לעניין זה). היא אף הדגישה את העיקרון הדמוקרטי שלפיו ציבור הבוחרים הוא זה שמחליט על הרכב הפרלמנט ואין להותיר את ההחלטה על כך לחברי הפרלמנט עצמם, לא כל שכן אם החלטותיהם לעניין זה הן מפלגתיות ומתוך תועלת פוליטית.⁴³ בעקבות המלצותיה של ועדה זו, ה-Parliamentary Privileges Act שנחקק ב-1987 ביטל את הסמכות להדיח חברי פרלמנט בידי הפרלמנט עצמו.⁴⁴ סעיף 8 בחוק זה קובע מפורשות כי לאף אחד משני בתי הפרלמנט (בית הנבחרים והסנאט) אין סמכות להדיח חבר פרלמנט.⁴⁵

גם בפרלמנטים של טריטוריית הבירה האוסטרלית (Australian Capital Territory) והטריטוריה הצפונית (Northern Territory) סמכות ההדחה בוטלה, אך עדיין יש לפרלמנטים אלה (כמו גם לפרלמנט הפדראלי) סמכות להשעות זמנית את חבריהם.⁴⁶

לעומת זאת, הפרלמנטים של קווינסלנד (Queensland), אוסטרליה הדרומית (South Australia), ויקטוריה (Victoria) ואוסטרליה המערבית (Western Australia), המסתמכים לעניין זה על מנהגיו של בית הנבחרים הבריטי, מחזיקים עדיין בסמכות בלתי מוגבלת לענישה משמעתית של חבריהם, הכוללת גם את הסמכות להשעייתם ולהדחתם מהפרלמנט.⁴⁷ גם לפרלמנטים של טסמניה (Tasmania) וניו סאות' וילס (New South Wales) יש סמכות להשעות ולהדיח את חבריהם שנמצאו אשמים בהתנהגות בלתי הולמת שאינה ראויה לחבר פרלמנט, אך סמכות ההדחה במדינות אלה נתפסת כמוגבלת ל"הגנת הפרלמנט" בלבד, דהיינו לשמירת יושרתו וכבודו של הבית ואמון הציבור בו, ולהבטחת יכולתו למלא כראוי את תפקידיו, אך היא אינה בגדר אמצעי עונשי.⁴⁸ סמכות ההדחה, באותם פרלמנטים באוסטרליה שבהם היא קיימת, נתפסת כסנקציה הסופית והאחרונה שיש לנקוט בה. לפיכך נעשה בה שימוש רק בקומץ מקרים לאורך ההיסטוריה; בדרך כלל על סמך ממצאים שליליים בעניינו של חבר הפרלמנט הנדון, שנקבעו בידי ועדה פרלמנטרית,

⁴² Legislative Council, Western Australia. [Report of the Select Committee into the Appropriateness of Powers and Penalties for Breaches of Parliamentary Privilege and Contempts of Parliament](#), May 2009, p. 25.

⁴³ Ibid; Anne Twomey. [The Expulsion or Suspension of Federal MPs](#), 14 May 2012.

⁴⁴ Rob Lundie, "[That's it, you're out: disorderly conduct in the House of Representatives from 1901 to 2013](#)", Research Papers Series 2013-2014, Parliamentary Library Research Paper, 11.12.2013, p. 8.

⁴⁵ [Parliamentary Privileges Act 1987](#), sect. 8: "A House does not have power to expel a member from membership of a House".

⁴⁶ תשובת בית הנבחרים של הפרלמנט (הפדראלי) באוסטרליה לפניית הלשכה המשפטית בכנסת, 5.4.2016.

⁴⁷ יצוין כי באוסטרליה המערבית, ועדה פרלמנטרית המליצה ב-2009 לבטל גם במדינה זו את הסמכות להדיח חברי פרלמנט, וזאת בהתבסס על מסקנותיה של אותה ועדה פרלמנטרית פדראלית מ-1984. ראו:

Legislative Council, Western Australia. [Report of the Select Committee into the Appropriateness of Powers and Penalties for Breaches of Parliamentary Privilege and Contempts of Parliament](#), May 2009, pp. 25-26.

⁴⁸ תשובת בית הנבחרים של הפרלמנט (הפדראלי) באוסטרליה לפניית הלשכה המשפטית בכנסת, 5.4.2016. וראו גם: Gareth Griffith. [Expulsion of Members of the NSW Parliament, Briefing Paper No. 17/2003](#), NSW Parliamentary Library Research Service, Executive Summary.

כמו כן, ראו לעניין זה את [עדותה של Anne Twomey](#). [פרופסור למשפט חוקתי מאוניברסיטת סידני, בפני הוועדה לרפורמה פוליטית וחוקתית של הפרלמנט הבריטי](#), ינואר 2012.



ועדת חקירה מלכותית, בית משפט וכיו"ב. בפסק דין מ-1969 (Armstrong v Budd) ציין בית המשפט לערעורים במדינת ניו סאות' וילס, שיש מקום להדחה במקרה שבו התנהגותו של חבר הפרלמנט חמורה דיה כדי להצביע על אי-התאמתו לשמש חבר פרלמנט, דהיינו אם הוא מעורב בהתנהגות בלתי-הולמת חמורה שמראה שלא ניתן להפקיד בידי אחריות ותפקידים פרלמנטריים (parliamentary responsibilities). על-פי אותה פסיקה, התנהגות שיש בה חוסר יושרה והגינות (want of honesty and probity), נופלת במיוחד בגדר קטגוריה זו.⁴⁹

מהפרלמנט של ניו סאות' וילס (על שני בתיו) הודחו לאורך ההיסטוריה ארבעה חברים: שלושה מה-Legislative Assembly (האחרון שבהם ב-1917) ואחד מה-Legislative Council (ב-1969). הסיבות להדחה כללו מעילה בכספי קרנות; ניצול חמור לרעה של חופש הדיבור הפרלמנטרי; הפרעת הסדר במליאה (כאשר חבר פרלמנט, בהיותו שיכור במליאה, התריס נגד יושב ראש הבית, איים עליו תוך שימוש בביטויים מעליבים, והשמיע האשמות חסרות בסיס נגדו ונגד יושבי ראש הוועדות בנוגע לשוחד ושחיתות); ופסיקה של בית משפט שלפי ממצאה, חבר פרלמנט (שהיה עד במשפט) היה מעורב בתכנון להצגת עדות שקר במסגרת הליכי גירושין ואף שקל לשחד שופט של בית המשפט העליון. מהפרלמנט של ויקטוריה הודחו בעבר חמישה חברים (האחרון שבהם ב-1901), מסיבות שכללו הונאה בבחירות; שוחד ושחיתות; וכן השמצת הפרלמנט, המרדה והסתה (slandering the House and seditious libel).⁵⁰

במסגרת הליך ההדחה מוגשת בקשה או הצעה, לרוב על-ידי חבר הפרלמנט שהוא גם השר האחראי על ייצוג ענייני הממשלה בפרלמנט (The Leader of the House), שלפיה חבר פרלמנט פלוני יודח מהפרלמנט. נהוג, בהתאם לנסיבות, לזמן את אותו חבר פרלמנט להשמיע את דבריו ולהסביר את מעשיו. הצעת הדחה מאושרת ברוב פשוט של חברי הפרלמנט המצביעים. באשר לביקורת שיפוטית על הליך זה, הרי שככלל, בתי המשפט משתדלים להימנע מלהתערב בענייניהם הפנימיים ובפרוצדורות של בתי הפרלמנט, והתפיסה המקובלת היא שהשאלה מתי ובאילו נסיבות ראוי להפעיל את סמכות ההדחה נתונה בידי הפרלמנט. עם זאת, בית משפט רשאי לשקול אם בכלל קיימת סמכות הדחה ומהו טיבה והיקפה של אותה סמכות. לעניין זה ציין ב-1969 בית המשפט לערעורים בניו סאות' וילס כי תמיד ניתן לערער על הדחה לבית המשפט העליון וכי לבית המשפט יש סמכות לבטלה.⁵¹ בכל אופן, הדחה מובילה לפינוי מושב הפרלמנט של אותו חבר שהודח. עבור רוב בתי הפרלמנט התחתונים של מדינות אוסטרליה (וכך גם בבית העליון של

⁴⁹ שם.

⁵⁰ תשובת בית הנבחרים של הפרלמנט (הפדראלי) באוסטרליה לפניית הלשכה המשפטית בכנסת, 5.4.2016; וכן [עדותה של Anne Twomey בפני הוועדה לרפורמה פוליטית וחוקתית של הפרלמנט הבריטי](#). עדות זו מציגה מקרים נוספים מהפרלמנט של ניו סאות' וילס, שבהם הוגשה בקשה להדחה (expulsion motion). למשל, מקרה שבו ועדה מלכותית קבעה שחבר פרלמנט שיקר תחת שבועה, התרועע עם עבריינים ואף היה קשור לעסקי קזינו בלתי חוקיים; מקרה אחר שבו ממצאי חקירה העלו שחבר פרלמנט שיקר תחת שבועה, ניצל לרעה את מעמדו כחבר פרלמנט כדי להפעיל לחץ על אחרים ונהג במרמה במילוי חובותיו כדירקטור של חברה; או מקרה שבו ועדת חקירה מיוחדת וכן ועדה פרלמנטרית קבעו שחבר פרלמנט ניצל את חסינותו הפרלמנטרית כדי לטפול על אחרים אשמות שווא בנוגע למעשי פשע חמורים, ללא שום ביסוס סביר.

⁵¹ Gareth Griffith. [Expulsion of Members of the NSW Parliament, Briefing Paper No. 17/2003](#), NSW Parliamentary Library Research Service, Executive Summary.



הפרלמנט בטסמניה) משמעות הדבר היא עריכת בחירות מיוחדות (by-elections) לאותו מושב.⁵²
חבר פרלמנט שהודח אינו מנוע מלהתמודד בבחירות אלה ולהיבחר מחדש.⁵³

הסמכות להשעות חברי פרלמנט קיימת, כאמור, בכל הפרלמנטים באוסטרליה, אך יש להדגיש כי השעיה אין פירושה החלפת חבר הפרלמנט המושעה בחבר פרלמנט אחר תחתיו. חברי פרלמנט מושעים אינם מורשים להשתתף בישיבות ולהצביע במהלך תקופת השעייתם, אך הם חוזרים לתפקידם המלא עם תום תקופת ההשעה. בבית הנבחרים של הפרלמנט הפדראלי ניתן להשעות חבר פרלמנט לאחר שהיושב ראש קרא בשמו (naming) בגין התנהגות המפרה את הסדר במליאה. התנהגות שכזו מוגדרת בכללי התקנון והיא כוללת, בין השאר, הפרעה מכוונת ונמשכת לעבודת הבית, שימוש בשפה לא ראויה וזלזול בסמכות היושב ראש. השעיה גם יכולה להיות ענישה משמעתית בגין ביזוי הפרלמנט (דהיינו התערבות לא ראויה בעבודת הפרלמנט והוועדות הפוגעות במילוי תפקידיהם וסמכויותיהם או בחופש הפעולה של חברי פרלמנט אחרים בכל הנוגע למילוי תפקידם). לאחר שהיושב ראש קרא, כאמור, בשמו של חבר הפרלמנט, ובמידה שהועלתה הצעה להשעותו (בדרך כלל, על-ידי ה-Leader of the House), היושב ראש יעלה בפני מליאת הפרלמנט את הצעת ההשעה והיא יכולה להיות מאושרת בידי רוב רגיל של חברי הפרלמנט המצביעים. בבית הנבחרים הפדראלי, במקרה ראשון של השעיה היא תימשך לכל היותר 24 שעות; השעיה שניה באותה שנה קלנדארית תימשך לכל היותר שלושה ימי ישיבות; ומעבר לכך, כלומר השעיות נוספות באותה שנה קלנדארית יכולות להסתכם בשבעה ימי ישיבות.⁵⁴ בתקופת ההשעה השכר והפנסיה המשולמים לחבר הפרלמנט אינם נפגעים.⁵⁵

⁵² תשובת בית הנבחרים של הפרלמנט (הפדראלי) באוסטרליה לפניית הלשכה המשפטית בכנסת, 5.4.2016. בבתי הפרלמנט העליונים של ניו סאות' ווילס, ויקטוריה ואוסטרליה הדרומית, מושב שהתפנה אמור להיתפס באמצעות מינוי שמאושר על-ידי שני בתי הפרלמנט בישיבה משותפת. בבית העליון של הפרלמנט של אוסטרליה המערבית וכן בבית התחתון של הפרלמנט של טסמניה מושב שמתפנה נתפס בהליך של ספירה מחדש של קולות הבוחרים שהשתתפו בבחירות הכלליות הקודמות, אך אם הדבר אינו מעשי וגם אין מועמד מטעם מפלגתו של חבר הפרלמנט שמקומו התפנה, יכולות להתקיים בחירות מיוחדות לאותו מושב.

⁵³ Gareth Griffith. [Expulsion of Members of the NSW Parliament, Briefing Paper No. 17/2003](#), NSW Parliamentary Library Research Service, Executive Summary.

⁵⁴ תשובת בית הנבחרים של הפרלמנט (הפדראלי) באוסטרליה לפניית הלשכה המשפטית בכנסת, 5.4.2016.

⁵⁵ Inter-Parliamentary Union, Association of Secretaries General of Parliaments. **Contribution from Mr. Ian Harris, Clerk of the House of Representatives of the Parliament of Australia to the general debate on Parliamentary Procedures for the Expulsion and Disciplining of Members**, Geneva Session, October 2007, p. 3.



סעיף 18 ל-1867 Constitution Act העניק לבית הנבחרים הקנדי (House of Commons) את אותן סמכויות שמהן נהנה בית הנבחרים הבריטי.⁵⁷ בהתאם לכך, לבית הנבחרים (הפדראלי) בקנדה יש סמכות לנקוט בהליכים משמעתיים נגד חבריו בגין התנהגות בלתי הולמת או ביזוי הפרלמנט, לרבות השעיה והדחה. סמכות זו נתפסת כנחוצה על-מנת לשמור על כבוד הבית ועל יכולתו למלא את תפקידיו ביעילות.⁵⁸ באופן עקרוני, בית הנבחרים רשאי להחליט שחבר פרלמנט אינו ראוי להמשיך ולכהן בתפקידו בגין כל התנהגות שאינה הולמת חבר פרלמנט ואין הכרח שהתנהגות כאמור הובילה או תוביל להרשעה פלילית.

כל חבר פרלמנט רשאי להגיש הצעה להדחת חבר פרלמנט אחר. חבר הפרלמנט העומד בפני הדחה רשאי למסור הצהרה בטרם יחל הפרלמנט לדון בהדחתו. בית הנבחרים יכול לאמץ את הצעת ההדחה ברוב פשוט. אם החליט לעשות זאת הוא מכריז על פינוי מושבו של אותו חבר ומורה ליושב ראש הבית לפנות אל ה-Chief Electoral Officer כדי להתחיל בהליך של בחירות מיוחדות לאותו מושב. חבר פרלמנט שהודח אינו מנוע מלשוב ולהיבחר פעם נוספת, אלא אם כן סיבת ההדחה מהווה בפני עצמה עילה של אי-כשירות להיבחר (למשל, הרשעה בעבירה על חוקי הבחירות).

מאז 1867 היו ארבעה מקרים בלבד שבהם הודחו חברי פרלמנט מבית הנבחרים.⁵⁹ שלושה מהם היו כרוכים בהרשעות פליליות: ב-1874 וב-1875 אותו חבר פרלמנט הודח פעמיים (בין לבין הוא נבחר שוב) בגין הימלטות מדין (fugitive from justice); וב-1947 הודח חבר פרלמנט נוסף לאחר שנמצא אשם בקשירת קשר לפי ה-Official Secrets Act. מקרה אחר שלא היה כרוך בהרשעה פלילית ארע ב-1891 כאשר חבר פרלמנט הודח לאחר שנמצא אשם בביזוי סמכות הפרלמנט. גם במקרה זה, חבר הפרלמנט שהודח נבחר מחדש ב-1895.

5. פינלנד⁶⁰

על-פי סעיף 28 לחוקה, הפרלמנט יכול להדיח את אחד מחבריו אם באופן מהותי ועקבי הוא אינו ממלא את חובותיו ותפקידיו כחבר פרלמנט. במקרה כזה, רשאי הפרלמנט, לאחר שקיבל חוות דעת בעניין מוועדת החוקה, להדיח את אותו חבר פרלמנט, בין אם הדחה קבועה (דהיינו עד

⁵⁶ למעט במקרים שבהם צוין אחרת, פרק זה מתבסס על תשובות הפרלמנט של קנדה לפניית הלשכה המשפטית בכנסת, 21.3.2016 ו-31.5.2016.

⁵⁷ O'Brien, A., & Bosc, M. (2009). *House of Commons procedure and practice* (Chapter 3: Privileges and Immunities. Section entitled Rights of the House as a Collectivity), 2nd Edition. Ottawa: House of Commons.

⁵⁸ John George Bourinot. *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4th Edition, Toronto: Law Book Company, 1916, p. 64.

⁵⁹ O'Brien, A., & Bosc, M. (2009). *House of Commons procedure and practice*.
⁶⁰ תשובת הפרלמנט של פינלנד לפניית הלשכה המשפטית בכנסת, 16.3.2016.



לעריכת בחירות חדשות לפרלמנט) ובין אם הדחה זמנית, שמשכה מוגבל יותר. החלטת הדחה כאמור (קבועה או זמנית) זקוקה לאישור שני שלישים לפחות מחברי הפרלמנט המצביעים. מקרה מסוג זה לא ארע עד היום בפרלמנט הפיני.

כמו כן, על-פי אותו סעיף בחוקה, אם חבר פרלמנט נשפט ונידון למאסר בגין עבירה מסוג פשע מכוון או שהוטל עליו עונש כלשהו בגין עבירת בחירות, ואם מדובר בעבירה שאינה עולה בקנה אחד עם האמון והיושרה שנדרשים מחבר פרלמנט, הפרלמנט רשאי, לאחר קבלת חוות דעת מוועדת החוקה, להכריז על סיום כהונתו של אותו חבר פרלמנט (עד למועד שבו ייערכו בחירות חדשות). גם החלטה כזו דורשת רוב של שני שלישים לפחות מחברי הפרלמנט המצביעים. המקרה האחרון שבו נעשה שימוש בסמכות זו היה ב-1993, כאשר הפרלמנט החליט להדיח את אחד מחבריו שכיהן גם כשר בממשלה, לאחר שזה נידון למאסר בגין ניצול לרעה של משרתו כשר.

