



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

Miguel Revenga Sánchez, **The move towards a (and the struggle for) militant democracy in Spain**,⁴ 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 מחלקת 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 הפרלמנטאריה 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 ולביטויו 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 הוראת חוק כלשהי האוסרת או פוסלת מפלגות פוליטיות בשל מטרתיהן 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 השופטת 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.