

הכנסת העשרים וחמש

יוזם : חבר הכנסת אלון שוסטר

פ/25/2514

הצעת חוק-יסוד : הממשלה (תיקון – הפסקת כהונה של ראש הממשלה או שר מחמת הגשת כתב אישום)

1. החלפת סעיף 18 בחוק-יסוד : הממשלה¹ (להלן – חוק היסוד), במקום סעיף 18 יבוא :
- ”הפסקת כהונת ראש הממשלה מחמת הגשת כתב אישום”
18. הוגש כתב אישום לבית משפט נגד ראש הממשלה בעבירה לפי סעיף 284 לחוק העונשין, התשל”ז – 1977² (להלן – חוק העונשין) או עבירה מסוג פשע או עבירות חמורות של שחיתות שבטבען, מהותן, ובנסיבותיהן יש עמן קלון, תיפסק כהונתו של ראש הממשלה ויראו את הממשלה כאילו התפטרה ביום שבו יוגש כתב האישום.”
2. תיקון סעיף 23 בסעיף 23 לחוק היסוד, במקום סעיף קטן (ב) יבוא :
- ”(ב) הוגש כתב אישום לבית משפט נגד שר בעבירה לפי סעיף 284 לחוק העונשין או עבירה מסוג פשע או עבירות חמורות של שחיתות שבטבען, מהותן, ובנסיבותיהן יש עמן קלון, תיפסק כהונתו של השר ביום הגשת כתב האישום.”
3. תיקון סעיף 27 בסעיף 27 לחוק היסוד, האמור בו יסומן ”(א)”, ואחריו יבוא :
- ”(ב) הוגש לבית משפט כתב אישום נגד סגן שר בעבירה לפי סעיף 284 לחוק העונשין או עבירה מסוג פשע או עבירות חמורות של שחיתות שבטבען, מהותן, ובנסיבותיהן יש עמן קלון, תיפסק כהונתו של סגן השר ביום הגשת כתב האישום.”

דברי הסבר

חוק-יסוד : הממשלה מסדיר את העברתו מתפקידו של ראש ממשלה רק לאחר הרשעתו בעבירה אשר לגביה נקבע כי יש עמה קלון. החוק מתיר את המשך כהונתו של ראש הממשלה גם בשעה שמוגש כנגדו כתב אישום, גם אם בגין עבירות חמורות של שחיתות שבטבען, מהותן, ובנסיבותיהן יש עמן מן הקלון כך שראש הממשלה ממשיך בכהונתו בשעה שהוא צריך במקביל להתמודד עם כתב האישום.

¹ ס”ח התשס”א, עמ’ 158.

² ס”ח התשל”ז, עמ’ 226.

מצב זה בו מכהן בראשות הממשלה מי שהוגש כנגדו כתב אישום בגין עבירות חמורות של שחיתות שבטבען, מהותן, ובנסיבותיהן יש עמן מן הקלון, עומדת בניגוד מוחלט לנורמות המוסר הנדרשות מנבחר ציבור.

אמון הציבור ברשויות השלטון הוא מנכסיה החשובים של הרשות השלטונית, המשך כהונתו של ראש הממשלה גם לאחר שהוחלט להגיש כנגדו כתב אישום משליך על מעמדו של ראש הממשלה ומכאן גם על מעמדה של הממשלה כולה, יכולתה להנהיג ויכולתה לשמש דוגמה לציבור כולו וחשוב מכל על אמון הציבור בשיטת הממשל והשלטון במדינה. התנהלות זו עלולה לגרום לאיבוד האמון הציבורי בכל מערכות השלטון.

ראש הממשלה אשר מכהן בתפקידו באותה עת בה הוא מתמודד עם כתב אישום עלול לערבב בין האינטרסים הלאומיים לבין האינטרסים האישיים ובכל מקרה האמון הציבורי במעשי הממשלה ובהחלטותיה, ייפגע שכן הם עלולים להיות מפורשים כמי שמושפעים מאינטרסים אישיים בלתי לגיטימיים.

קל וחומר כאשר ראש הממשלה מתוקף תפקידו אחראי גם על תפקוד מערכת אכיפת החוק בו בזמן שעליו להתייצב מול רשויות החוק ולהיאבק על חפותו.

מוצע לקבוע כי אם הוגש כתב אישום בעבירה מסוג פשע או בעבירה לפי סעיף 284 לחוק העונשין, התש"ז-1977 או בעבירות חמורות של שחיתות שבטבען, מהותן, ובנסיבותיהן יש עמן קלון, יראו את ראש הממשלה או השר או סגן השר כאילו התפטר מתפקידו ביום הגשת כתב האישום. חוק-יסוד: הממשלה בנוסחו כיום לא מחייב את התפטרותו של חבר ממשלה בשלב הגשת כתב האישום, אלא רק לאחר הרשעה בעבירה שיש עמה קלון. עם זאת, לפי הלכות משפטיות של בית המשפט העליון שהשתרשו היטב בשיטתנו, ראש הממשלה מחויב לפטר שר שהוגש נגדו כתב אישום בגין עבירות חמורות של שחיתות שבטבען, מהותן, ובנסיבותיהן יש עמן מן הקלון.

מוצע לעגן בחוק-יסוד: הממשלה שתי נורמות: עיגון חקיקתי של ההלכה המשפטית בדבר התפטרות שר או סגן שר שהוגש נגדו כתב אישום חמור, וכן יצירת כלל חדש בדבר התפטרות ראש הממשלה במקרה שהוגש נגדו כתב אישום בגין עבירות חמורות של שחיתות שבטבען, מהותן, ובנסיבותיהן יש עמן מן הקלון.

הצעת החוק נשענת על התובנה שמדינת ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה מצב שבו שר, ובוודאי שלא ראש ממשלה, שקוע עד צוואר במערכה משפטית מורכבת בעלת השלכות הרות גורל על עתידו האישי והפוליטי. חשוב להדגיש שאין בכך כדי לסתור את חזקת החפות שעומדת לכל אדם עד להרשעה סופית. מטרת הצעת החוק אינה לקבוע אם חבר ממשלה שהוגש נגדו כתב אישום אכן אשם, אלא לדאוג להפרדה מוחלטת בין ענייני המדינה ובין ענייני המשפטיים של חבר ממשלה שהסתבך בפלילים.

הרף הגבוה שנקבע בהצעת החוק (הגשת כתב אישום בגין עבירות חמורות של שחיתות שבטבען, מהותן, ובנסיבותיהן יש עמן מן הקלון) מאזן באופן מיטבי בין חזקת החפות של חבר הממשלה ובין האינטרס הציבורי שענייני המדינה ינוהלו באופן ענייני ונטול שיקולים זרים. בהקשר זה יש לזכור שהליך הגשת כתב אישום נגד ראש ממשלה מכהן הוא הליך שונה ומורכב יותר מהליך הגשת כתב אישום נגד אזרח "רגיל". כתב אישום נגד ראש ממשלה מוגש אך ורק באישור היועץ המשפטי לממשלה, לאחר שבחן את המלצות המשטרה והפרקליטות, ולאחר שערך שימוע לראש הממשלה. לפיכך, שיקול דעתו הרחב של היועץ המשפטי לממשלה בבחינת עוצמת הראיות והאינטרס הציבורי הרחב מהווה חסם נוסף.

בכנסת השבע-עשרה, ביום ט"ז באייר התשס"ח (21.5.2008), אישרה הכנסת בקריאה טרומית הצעת חוק של חבר הכנסת אופיר פינס-פז. חברי כנסת מכל סיעות הבית הצביעו בעד הצעת החוק. באותה תקופה ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט היה נתון לחקירה פלילית במספר פרשות, ולכן הצבעה על הצעת החוק במליאה הייתה אירוע רגיש מבחינה פוליטית. למרות זאת – וחרף העובדה שעמדת הממשלה הייתה נגד הצעת החוק – הצביעו רוב חברי הקואליציה יחד עם האופוזיציה בעדה. בסופו של דבר ראש הממשלה לשעבר אהוד אולמרט התפטר מתפקידו מספר חודשים לאחר מכן, לפני שהוגש נגדו כתב אישום, ולכן הכנסת התפזרה עוד בטרם הושלם הליך החקיקה.

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חברת הכנסת תמר זנדברג (פ/24/439) ועל ידי חבר הכנסת איימן עודה וקבוצת חברי הכנסת (פ/24/2346) ועל שולחן הכנסת העשרים וחמש על ידי חבר הכנסת אחמד טיבי וקבוצת חברי הכנסת (פ/25/1722).

הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת העשרים ושתיים על ידי חבר הכנסת משה יעלון וקבוצת חברי הכנסת (פ/22/204).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
כ"ט בשבט התשפ"ג (20.02.2023)