



הכנסת
מרכז המחקר והמידע

ירושלים, כו' באייר תשס"ז

14 במאי 2007

"זכות השתיקה" של נבחרי ציבור – סקירה משווה

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט בשתי הצעות חוק שעניינן הגבלת זכות השתיקה של נבחרי ציבור:

- **הצעת חוק יסוד: הגבלת זכות השתיקה לנבחרי ציבור**, שהוגשה על-ידי חברת הכנסת זהבה גלאון,¹ קובעת כי "שר בממשלת ישראל וכן חבר בכנסת ישראל לא יעשה שימוש בזכות השתיקה² בקשר לכל עבירה בה הוא מואשם או עשוי להיות מואשם."³ על-פי הצעת החוק, שר או חבר כנסת אשר בחרו לפעול בניגוד להוראה זו יועברו מתפקידם ותיפסק כהונתם.⁴ עוד קובעת הצעת החוק, כי "לעניין חוק-יסוד זה, דין ראש הממשלה כדין שר."⁵
- **הצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון - הגבלת זכות השתיקה)**, שהוגשה על ידי חברי הכנסת ראובן ריבלין ועמיחי אילון,⁶ מבקשת לקבוע תיקון בחוק יסוד: הכנסת שלפיו, תהיה הכנסת רשאית, בהחלטה, "להפסיק חברותו של חבר כנסת שזומן לחקירה במשטרה וסירב להשיב לשאלות חוקריו מן הטעם

¹ 57/17/פ. הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת ביום י"ז באייר התשס"ו – 15 במאי 2006.

² "זכות השתיקה" מוגדרת בסעיף 1 להצעת החוק כ"זכות הנגזרת מהחיסיון מפני הפללה עצמית המעוגן בסעיף 2(2) לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), בסעיף 47(א) לפקודת הראיות [נוסח חדש] וכן בסעיף 28(א) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996".

³ סעיף 2 להצעת החוק.

⁴ סעיפים 3(א) ו-5 להצעת החוק. סעיפים אלה קובעים בנוסף, כי הרשות החוקרת, העוצרת או השופטת, אשר נכחה בעשיית השימוש בזכות השתיקה על ידי השר או חבר הכנסת, תודיע על כך ללא כל דיחוי לנשיא המדינה או ליושב-ראש הכנסת (בהתאמה) וכהונת השר או חבר הכנסת תיפסק מיד עם מסירת ההודעה האמורה.

⁵ סעיף 4 להצעת החוק. סעיף זה ממשיך וקובע כי "במקרה כזה רואים את הממשלה כאילו התפטרה ביום בו נמסרה לנשיא ההודעה בדבר עשיית השימוש בזכות השתיקה על ידי ראש הממשלה."

⁶ 17/פ.176. הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת ביום כ"ד באייר התשס"ו – 22 במאי 2006.



שהתשובה עלולה להפיל אותו.⁷ הצעת חוק זו קובעת מנגנון פרוצדוראלי לקבלת החלטה על הפסקת כהונתו של חבר כנסת בנסיבות האמורות.⁸

מהלך הבדיקה

לקראת הדיון בוועדה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל הפרלמנטים השונים בכל מדינות אירופה ובכמה מדינות נוספות במטרה לברר האם הוראות החוק הנוגעות לזכות השתיקה (בהנחה שזכות זו מוכרת במשפט הפלילי של כל אחת מהמדינות) חלות על שרים וחברי פרלמנט כשם שהן חלות על "אזרחים מן השורה"; והאם ניתן לנקוט באמצעים כלשהם – למשל, השעיה מכהונה – כלפי אותם נבחרים ציבור שבחרו להשתמש בזכות זו בהיותם נתונים בחקירה.

ממצאי הבדיקה⁹

באף אחת מהתשובות שהתקבלו לפנייתנו, לא צוינו הסדרי חקירה דומים לאלה שמוצעים בהצעות החוק האמורות. במדינות שיפורטו להלן זכות השתיקה מוכרת במשפט הפלילי וההוראות הנוגעות לה חלות, ללא הבחנה, על שרים, חברי פרלמנט ואזרחים מן השורה. במדינות אלה החוק אינו מצוין אמצעים ספציפיים שניתן לנקוט בהם נגד אותם נבחרים ציבור, בשל עצם בחירתם לשמור על זכות השתיקה. הדברים אמורים לגבי המדינות הבאות:

אוסטריה, איטליה, אסטוניה, בלגיה, גאורגיה, גרמניה, דנמרק,¹⁰ יוון, ליטא,¹¹ מקדוניה, נורבגיה,¹² סלובקיה, סרביה, פולין, פורטוגל, פינלנד,¹³ רומניה, שבדיה ושווייץ.

ציון בנוסף, שחלק מהתשובות התייחסו רק באופן חלקי לשאלות שהצגנו: מהפרלמנט הספרדי התקבלה תשובה לפיה במשפט הפלילי של **ספרד** אין הוראה מיוחדת המתייחסת לזכות השתיקה של שרים. בתשובת הקונגרס של **ארצות-הברית** צוין שבכל הנוגע לפעילות שאינה חקיקתית, דינם של חברי קונגרס הוא כדיון אזרחים מן השורה.

⁷ סעיף 42(א) לחוק יסוד: הכנסת, על-פי התיקון המוצע בהצעת החוק.

⁸ סעיף 42(ב) לחוק יסוד: הכנסת, על-פי התיקון המוצע בהצעת החוק.

⁹ הממצאים מתבססים על תשובות לפניות מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שהתקבלו מהפרלמנטים במדינות השונות במהלך התקופה שבין 25 באפריל ל-14 במאי 2007.

¹⁰ בתשובת הפרלמנט הדני צוין, כי בדנמרק אין אמנם אמצעים שבהם ניתן לנקוט נגד שרים וחברי פרלמנט הנתונים בחקירה פלילית רק בגין בחירתם לשמור על זכות השתיקה וכי הם אינם מושעים מתפקידם בשל סיבה זו, אך עם זאת מוזכר, שעל-פי החוקה, ראש הממשלה רשאי בכל עת לפטר שר בממשלתו אם הוא סבור שאותו שר אינו ראוי עוד לכהן בתפקידו.

¹¹ בתשובת הפרלמנט הליטאי הודגש כי בליטא זכות השתיקה של חשוד היא זכות "אבסולוטית" שאינה קשורה למעמדו; וסירוב למסור עדות אינו יכול להשליך על זכויותיו וחובותיו של חשוד. עם זאת צוין, כי חקירה פלילית נגד שר או חבר פרלמנט (החקירה עצמה ולא השמירה על זכות השתיקה) עלולה להביא להעברת השר מתפקידו או להדחת חבר הפרלמנט.

¹² בתשובת הפרלמנט הנורבגי צוין, כי לכל חשוד יש אמנם זכות לשמור על שתיקה, אך אם הוא משתמש בה הדבר עלול לשמש כנגדו בבית המשפט.

¹³ בדומה לתשובה שהתקבלה מדנמרק, גם בתשובת הפרלמנט הפיני צוין, שאמנם מבחינה משפטית לא ננקטים אמצעים נגד נבחר ציבור כאמור בשל עצם בחירתו לשמור על זכות השתיקה, אך עם זאת מוזכר שעל-פי החוקה, שר צריך להיות אזרח פיני המוכר כאדם "ישר וכשיר" (honest and competent) ומשמעות הדבר היא שקיימת אפשרות לפטר שר אם הוא איבד את האמון הפוליטי שניתן בו.

כתיבה: ליאור בן דוד

אישור: הודיה קין, ראש צוות

