



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 133108-2022)
ירושלים, י"ז בכסלו התשפ"ג
11 בדצמבר 2022

לכבוד
חברי הכנסת

נכבדיי שלום רב,

הנדון: בחירת יושב ראש הכנסת

לקראת הדיון לבחירת יושב ראש הכנסת בכנסת ה-25 שנקבע בסדר היום של מליאת הכנסת מחר, אני מתכבדת להביא בפניכם את עיקר ההוראות הנוגעות להליך הבחירה והגשת המועמדות, כדלקמן:

יושב ראש הכנסת

1. יושב ראש הכנסת הוא העומד בראש הכנסת, מנהל את ענייניה, מופקד על שמירת כבודה, על הסדר בישיבותיה ועל קיום תקנונה. הוא המייצג את הכנסת כלפי גופים חיצוניים, והוא גם האחראי על מנהל הכנסת, על מזכירות הכנסת ועל הכנתו וביצועו של תקציב הכנסת (סעיף 6 לתקנון הכנסת (להלן – "התקנון")).
2. יושב ראש הכנסת נחשב לאחד מסמלי השלטון. בשל מעמדו הממלכתי, הן בתוך הכנסת והן מחוצה לה, יושב ראש הכנסת אינו חבר בוועדה מועדות הכנסת, אך הוא רשאי להשתתף בדיוני הוועדות. כמו כן, נהוג שיושב ראש הכנסת לא יוזם הצעות חוק או מצטרף אליהן.
3. אופיו הממלכתי של תפקיד יושב ראש הכנסת שני רק לתפקיד נשיא המדינה. ככזה על יושב ראש הכנסת למלא בממלכתיות, ללא קשר לשיוכו הסיעתי, ובהתאם לחוק, לנוהג ולנהלים שהתגבשו בכנסת.
4. לנוכח מעמדו הסמלי הרם של יושב ראש הכנסת הוא נבחר לכל תקופת כהונתה של הכנסת (סעיף 2(ג) לתקנון). לפיכך, העברתו מכהונה יכולה להיעשות בהליך מורכב, בהחלטה של שלושה רבעים מחברי הכנסת בהתאם להצעת ועדת הכנסת שהתקבלה ברוב של שלושה רבעים מחבריה ובלבד שוועדת האתיקה החליטה שהוא נהג באופן שאינו הולם את מעמדו, והוגשה בנושא קובלנה לוועדת הכנסת על ידי 61 מחברי הכנסת לפחות (סעיף 8 לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994).
5. יושב ראש הכנסת רשאי להתפטר מכהונתו על ידי הנחת כתב התפטרות על שולחן הכנסת. כהונתו נפסקת 48 שעות לאחר שכתב ההתפטרות הונח על שולחן הכנסת, אלא אם חזר בו מההתפטרות קודם לכן (סעיף 5 לתקנון).¹

¹בזמן פגרת הכנסת ימסור יושב ראש הכנסת את כתב התפטרותו למזכיר הכנסת שיביאו מיד לידיעת חברי הכנסת, וכהונתו תיפסק 48 שעות לאחר שכתב ההתפטרות נמסר למזכיר הכנסת.

6. ככל שהופסקה כהונתו של יושב ראש הכנסת, יכהן סגן ליושב ראש כיושב ראש הכנסת בפועל עד שתבחר הכנסת יושב ראש חדש (סעיף 20א(ג) ו-1ג) לחוק-יסוד: הכנסת).

החלטה על בחירת יושב ראש הכנסת

7. בחירת יושב ראש כנסת היא מבין המשימות הראשונות המוטלות על כנסת חדשה. ההחלטה עליה כונתה בבג"ץ 2144/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יושב ראש הכנסת (להלן – "פסק הדין") כ-"החלטה מלכותית" הנוגעת לבחירתו של המוציא והמביא בפעילותה של הכנסת, המנצח באופן ממלכתי על התזמורת הפרלמנטרית".

8. סעיף 20א(א) לחוק-יסוד: הכנסת קובע:

"הכנסת תבחר מבין חבריה יושב ראש וסגנים ליושב ראש. עד לבחירת יושב ראש הכנסת, ימשיך לכהן בתפקידו יושב ראש הכנסת היוצאת אם שב ונבחר כחבר הכנסת, ואם לא שב ונבחר – יכהן הוותיק שבחברי הכנסת, שאינו ראש הממשלה, שר או סגן שר, כיושב ראש הכנסת בפועל. בסעיף זה, "ותיק" – מי שתקופת כהונתו בכנסת היא הארוכה ביותר, ברציפות או שלא ברציפות, ומבין בעלי ותק שווה – המבוגר שבהם."

9. לענין יושב ראש שלא נבחר לתפקיד באותה כנסת בפסק הדין נקבע שהוא "מחזיק בתפקיד זה" כפיקדון זמני" עד לבחירת יו"ר קבוע לכנסת". כן, נקבע כי "מצב דברים חריג זה משליך בהכרח על היקף סמכותו של יו"ר הכנסת ועל שיקול הדעת המסור לו" ולכן עליו לנהוג "באיפוק ובריסון", עוד נקבע ש"חובה זו מתחדדת במיוחד נוכח אופי תפקידו של יו"ר הכנסת, המחייבו לאי תלות ולממלכתיות [...]".

מועד הבחירה

10. סעיף 2(ב) לתקנון קובע כי הכנסת תבחר את יושב ראש הכנסת "לא יאוחר מהמועד שבו כונסה הכנסת לצורך כינון הממשלה".

11. בכנסות ה-1 עד ה-10, ה-12, 13, 20 ו-21 נבחר יושב ראש הכנסת כבר בישיבת הפתיחה של הכנסת. בכנסות ה-15, 17, 19, 23 ו-24 נבחר היושב ראש במועד כינון הממשלה. ביתר הכנסות הוא נבחר במועד שבין ישיבת הפתיחה לכינון הממשלה.²

12. הסמכות לקבוע את המועד לכינוס הכנסת לשם בחירת יושב ראש קבוע מסורה בידי יושב ראש הכנסת המשמש בתפקיד באותה העת. בהתאם לפסק הדין, אף שהוראת סעיף 2 מותירה בידי יושב ראש הכנסת בפועל שיקול דעת לקביעת המועד בתוך משרעת זמנים זו, שבו ניתן להעלות את בחירת היושב ראש הקבוע על סדר יומה של המליאה, כשיושב ראש הכנסת מכון בתפקידו מכוח עיקרון הרציפות, ובחירת יושב ראש קבוע היא עניין הנוגע בו ישירות, הרי ש"שיקול הדעת הנתון לו [...] מוגבל ותחום ביותר". לכן, כאשר רוב חברי הכנסת מבקשים לקיים דיון בבחירת יושב ראש כנסת קבוע, על יושב ראש הכנסת המכהן מכח רציפות לכנס את הכנסת לטובת בחירת יושב ראש קבוע, בהקדם האפשרי.

² בכנסת ה-11 – כחודש לאחר השבעת הכנסת; בכנסת ה-14 – כשבוע לאחר השבעת הכנסת; בכנסת ה-16 – יומיים לאחר השבעת הכנסת; בכנסת ה-18 – 6 ימים לאחר השבעת הכנסת.

הגשת מועמדות והבחירה

13. בחוק או בתקנון לא קבוע הסדר להגשת מועמדות לתפקיד יושב ראש הכנסת. בפועל, נהגו בעניין זה בדרכים שונות: בכנסות 1-14, 16, 18-21 ובכנסת ה-24, שמות המועמדים לתפקיד הוצעו בישיבת המליאה שהוקדשה לבחירת יושב ראש הכנסת. בכנסות ה-15, ה-17 וה-23 הוועדה המסדרת קבעה שעה בסמוך לפני ההצבעה שעד אליה ניתן להגיש מועמדות למזכירות הכנסת.³

14. לעניין מספר המועמדים לתפקיד יושב ראש הכנסת, ברוב הכנסות הוצע רק מועמד אחד.⁴ גם כשהוצע יותר ממועמד אחד – לרוב הוצעו לא יותר משניים.⁵

15. תקנון הכנסת קובע כי הכנסת תבחר את יושב ראש הכנסת "בבחירות גלויות" (להבדיל מבחירת נשיא המדינה, מבקר המדינה ונציגי הכנסת לוועדות בחירה של נושאי משרה שיפוטית שנעשות בהצבעה חשאית).

16. בהתחשב במעמדו של יושב ראש הכנסת, ברוב הכנסות לא התקיים דיון, למעט הצגת המועמדים בידי נציגי הסיעות המציעות; בכנסת ה-2 התקיים דיון סביב השאלה האם לחבר את ההצבעה על הסגנים עם בחירת היושב ראש, ובכנסת ה-9 וה-10 אם לקיים הצבעה חשאית; בכנסת ה-23 בבחירת יושב ראש הכנסת הראשונה (חבר הכנסת בנימין גנץ) – התקיים דיון אישי.

17. בכנסות ה-1 ועד ה-17 ההצבעה הייתה ידנית;⁶ בכנסות ה-18 ו-23 ההצבעה הייתה אלקטרונית; בכנסת ה-23 נערכה הצבעה שמית בשל משבר הקורונה שלא אפשר נוכחות של כלל חברי הכנסת במליאה, ובכנסת ה-24 נערכה הצבעה שמית לפי סעיף 36(ב) לתקנון. כמו כן, ההצבעה נעשתה באופן שבו יושב ראש הישיבה הנחה את חברי הכנסת להצביע רק בעד מועמד שהם תומכים בו או להימנע, (ולא נגד). כך שאם ישנם מספר מועמדים, ייבחר המועמד שקיבל את מירב הקולות בעד.

מי אינו כשיר לכהן כיושב ראש הכנסת

18. חבר כנסת לא יהיה כשיר להיבחר לתפקיד יושב ראש הכנסת אם ועדת הכנסת (וכל עוד לא נבחרה - הוועדה המסדרת), לפי הצעה של ועדת האתיקה, אם מונתה⁷, קבעה שמתקיים אחד מאלה-

א. נגד חבר הכנסת הוגש כתב אישום כאמור בסעיף 4(א) לחוק החסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (להלן: חוק החסינות) (סעיף 3(א)(1) לתקנון);

ב. נגד חבר הכנסת מתקיימים הליכים פליליים כהגדרתם בסעיף 7(א) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (שם);

ג. חבר הכנסת הורשע בפסק דין סופי בעבירה פלילית וטרם חלפו עשר שנים מיום שפסק הדין נעשה סופי או מיום שגמר לרצות את עונשו, לפי המאוחר (סעיף 3(א)(2) לתקנון).

³ בכנסת ה-17, לאחר שלא הועברה כל הצעה אחרת למזכירות, הציע יושב ראש הוועדה המסדרת, חבר הכנסת חיים רמון, את מועמדותה של חברת הכנסת דליה איציק. בכנסת ה-18, יושב ראש הכנסת בפועל שאל במהלך הדיון במליאה את יושב ראש הוועדה המסדרת, חבר הכנסת גדעון סער, אם יש מועמדים לתפקיד יושב ראש הכנסת. יושב ראש הוועדה המסדרת הציג מועמד יחיד מטעם סיעת הליכוד, חבר הכנסת ראובן ריבלין, ונערכה הצבעה.

⁴ כך נעשה בכנסת 1 עד 3, כנסות 4-7, בכנסת ה-9, בכנסות ה-16 ועד ה-21, ובכנסת ה-23.

⁵ מקרים יוצאי דופן בהם הוצעו יותר משני מועמדים לתפקיד היו בכנסת ה-23 (כאשר התמודדו לתפקיד 3 חברי הכנסת (לוי, אלהרר וטיב), ובכנסת ה-9 (כאשר התמודדו לתפקיד 3 חברי הכנסת שמיר, הלל, הלוי ווילנר).

⁶ כך נהגו החל מן הכנסת הראשונה ועד הכנסת ה-17.

⁷ אי מינויה של ועדת אתיקה אינו שולל מן הוועדה המסדרת או מוועדת הכנסת את הסמכות לקבוע כאמור.

התקיימות אחת העילות כשלעצמה אינה פוסלת חבר כנסת מלהיבחר לתפקיד יושב ראש הכנסת, כל עוד לא קבעה כך הוועדה המסדרת או ועדת הכנסת.

19. קביעה כאמור לא תינתן, אלא לאחר שניתנה לחבר הכנסת הנוגע בדבר ההזדמנות להשמיע את דבריו (סעיף 3(ב) לתקנון). על קביעה כאמור ניתן לערער בפני הכנסת, בתוך 48 שעות משעה שניתנה (סעיף 3(ד)(1) לתקנון). הדיון בכנסת ייערך בתוך 48 שעות ממועד הגשת הערעור או ביום הקרוב שבו ניתן לקיים ישיבת כנסת (סעיף 3(ד)(2) לתקנון).

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתקים :

חבר הכנסת מיקי לוי, יושב ראש הכנסת
מר דן מרזוק, מזכיר הכנסת