



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 008450-2024)

ירושלים, ט' באדר א' התשפ"ד

18 בפברואר 2024

לכבוד
חברות וחברי הכנסת

שלום רב,

הנדון: דיון הכנסת בדבר הפסקת חברותו בכנסת של חבר הכנסת עופר כסיף
סעיף 42א(ג) לחוק-יסוד: הכנסת; סעיף 8 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994; סעיף 116 לתקנון הכנסת

- מונחת בפניכם הצעת ועדת הכנסת להפסיק את חברותו בכנסת של חבר הכנסת עופר כסיף, לפי סעיף 42א(ג) לחוק-יסוד: הכנסת. הסעיף קובע כי הכנסת רשאית, ברוב של 90 חברי הכנסת, להחליט להפסיק את חברותו של חבר הכנסת אם קבעה שהתקיים בו, לאחר היבחרה של אותה כנסת, האמור בסעיף 7א(א)(3) לגבי מועמד; וזאת, לפי הצעת ועדת הכנסת שהתקבלה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, על בסיס בקשה של 70 חברי הכנסת, מתוכם 10 לפחות חברי כנסת בסיעות שאינן צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה.
- הכנסת רשאית, ברוב של 90 חברי הכנסת, להחליט להפסיק את חברותו של חבר הכנסת כסיף אם תקבע שיש במעשיו, לרבות בהתבטאויותיו, לפי העניין, במפורש או במשתמע – תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל.

הבקשה

- ביום 10 בינואר 2024 (כ"ט בטבת התשפ"ד) יושב ראש הכנסת, חבר הכנסת אמיר אוחנה, העביר לדיון בוועדת הכנסת, בקשה להפסיק את חברותו בכנסת של חבר הכנסת כסיף לפי סעיף 42א(ג) לחוק-יסוד: הכנסת.
- הבקשה הוגשה, בהתאם לסעיף 8 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (להלן – "חוק הכנסת"), בכתב, בצירוף הנימוקים והחומר שעליו התבססה ובצירוף חתימותיהם של 85 חברי הכנסת, מתוכם 18 חברי הכנסת בסיעות שאינן צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה. הבקשה מונחת בפניכם.
- ביום 28 בינואר 2024 (י"ח בשבט התשפ"ד) שלחתי לחברות וחברי ועדת הכנסת מסמך בנושא "רקע בעניין הבקשה להפסיק את חברותו של חבר הכנסת כסיף לפי סעיף 42א(ג) לחוק-יסוד: הכנסת" המצורף למכתבי זה. מסמך הרקע כולל, בראשי פרקים את אלה:
 - תיאור סעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת והליך חקיקתו. הסעיף קובע, בין היתר, כי אדם לא יהיה מועמד בבחירות לכנסת אם יש במעשיו, לרבות בהתבטאויותיו, לפי העניין, במפורש או במשתמע – תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל;
 - הפסיקה הקיימת בעניין העילה האמורה (תמצית של כלל פסקי הדין בעילה זו צורפה למסמך כנספח) לפיה לצורך הוכחת העילה יש להוכיח את התקיימותם של המבחנים הבאים:

(1) התמיכה במאבק המזויין צריכה להיות שאיפה דומיננטית המהווה חלק מהפרוגרמה הפוליטית של המועמד ;

(2) נדרשות הצהרות מפורשות והיגדים ישירים, או מסקנות מסתברות שמשמעותן ברורה וחד משמעית לגבי המטרות האמורות ;

(3) נדרשת פעולה באופן אקטיבי שאינה ספורדית להוצאתן של המטרות האמורות מן הכוח אל הפועל ;

(4) נדרש כי הראיות המבססות את המעשים או המטרות עולות כדי "מסה קריטית" של ראיות "ברורות, חד משמעיות ומשכנעות" ;

ג. תיאור הליך חקיקת סעיף 42א(ג) לחוק-יסוד : הכנסת, הסוגיות המרכזיות והחששות שהועלו במסגרת הליך החקיקה וההסדרים שגובשו לבסוף על ידי הכנסת.

ד. סקירה של הפסיקה בעניין חוקתיות המנגנון להפסקת חברותו של חבר הכנסת. במסגרתה ציינה כבוד הנשיאה דאז חיות כי : "[...] מן הראוי כי אמות המידה שנקבעו בפסיקה לענין הפעלת המנגנון הקבוע בסעיף 7א ינחו את הכנסת גם לצורך המנגנון הקבוע בחוק ההדחה¹."

ה. במסמך פורט כי עד כה מעולם לא הושלם בכנסת הליך הפסקת חברותו של חבר הכנסת, כקבוע בסעיף 42א(ג) לחוק-יסוד : הכנסת.

הדיון בוועדת הכנסת

6. ועדת הכנסת דנה בבקשה בישיבותיה בימים 29 ו-30 בינואר 2024 (י"ט וכ' בשבט התשפ"ד) בהתאם לסדרי הדיון המפורטים בסעיף 116 לתקנון הכנסת², לפיהם על הוועדה לקיים הליך מעין שיפוטי במסגרתו יישמע חבר הכנסת, היועצת המשפטית לכנסת והיועצת המשפטית לממשלה.

7. בדיון, ועדת הכנסת שמעה את דבריו של חבר הכנסת כסיף, אשר היה מיוצג על ידי עורך דין (להרחבה ראו : דברי ב"כ חבר הכנסת כסיף, עו"ד מיכאל ספרד, בפרוטוקול הדיון מיום 29.1.2024 בעמ' 19-40 ; דברי חבר הכנסת כסיף בעמ' 40-48 ; דברי ב"כ חבר הכנסת כסיף בפרוטוקול הדיון מיום 30.1.2024 בעמ' 133-149 ; "מסמך בנושא התבטאויות של חה"כ עופר כסיף לאחר ה-7 באוקטובר ביחס לחמאס והתקפתו על ישראל", מיום 28.1.2024).

8. בנוסף, הוועדה שמעה את דבריי (להרחבה ראו : דברי היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד שגית אפיק בפרוטוקול הדיון מיום 29.1.2024 בעמ' 48-57 ; דברי היועצת המשפטית לכנסת ומענה לשאלות בפרוטוקול הדיון מיום 30.1.2024 ; קודם לדיון, ביום 10.1.2024 שלחתי לעיונכם מסמך בנושא "סדרי הדיון להפסקת כהונתו של חבר הכנסת").

9. כן שמעה הוועדה את דבריה של נציגת היועצת המשפטית לממשלה (להרחבה ראו : דבריה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד אביטל סומפולינסקי, בפרוטוקול הדיון מיום 30.1.2024, בעמ' 3-6, 12-18).

10. בסיום הדיון החליטה הוועדה, בתמיכה של 14 מתוך 17 חברי הוועדה, הרשאים להשתתף בהצבעה, להציע לכנסת להפסיק את חברותו של חבר הכנסת כסיף בכנסת³.

¹ בג"ץ 5744/16 שחר בן מאיר נ' הכנסת, פס' 33 לפסק דינה של כב' הנשיאה (כתוארה אז) חיות (27.5.2018).

² הודעה על קיום הדיון וההצבעה נמסרה לחברי הוועדה ביום 17 בינואר 2024 (ז' בשבט התשפ"ד).

³ יושב ראש ועדת הכנסת, חבר הכנסת אופיר כץ, העמיד לעיונם של כל חברי הכנסת שהורשו להשתתף בהצבעה, את פרוטוקול הישיבה מיום 29 בינואר 2024 (י"ט בשבט התשפ"ד) באותו היום.

הדיון במליאת הכנסת

11. יושב ראש הכנסת קבע את המועד לדיון בכנסת בתוך שלושה שבועות מיום החלטת ועדת הכנסת ונמסרה עליו הודעה לחברי הכנסת לפחות 10 ימים מראש. לקראת הדיון הועברו אליכם על ידי מזכירות הכנסת הבקשה, "מסמך בנושא התבטאויות של חה"כ עופר כסיף לאחר ה-7 באוקטובר ביחס לחמאס והתקפתו על ישראל", מיום 28.1.2024, והפרוטוקולים של הדיון בוועדת הכנסת.

12. הדיון בכנסת הוא דיון אישי וחלים עליו סדרי הדיון הבאים :

א. הדיון ייפתח על ידי יושב ראש ועדת הכנסת, חבר הכנסת אופיר כץ, במסגרת זמן שלא תעלה על עשר דקות והוא רשאי לסכם את הדיון במסגרת זמן שלא תעלה על חמש דקות.

ב. אחרון הדוברים, ולפני סיכום הדיון, יהיה חבר הכנסת כסיף, במסגרת זמן שלא תעלה על חמש עשרה דקות; אך הוא רשאי לבקש לשאת את דבריו מיד לאחד יושב ראש ועדת הכנסת.

ג. כל חבר כנסת רשאי להודיע למזכיר הכנסת על רצונו להשתתף בדיון, ושמו יירשם ברשימת הנואמים. ניתן למסור הודעה כאמור עד הודעת יושב ראש הכנסת על נעילת רשימת הדוברים. גם שרים וסגני שרים שהם חברי כנסת רשאים להשתתף בדיון. עם זאת, כיוון שמדובר בהליך פנימי של הכנסת, לא יתאפשר לשר לדבר בשם הממשלה באופן שדבריו יהוו סיכום הדיון, ובכל מקרה גם לא במסגרת זמן שתעלה על 3 דקות.

ד. מסגרת הזמן לכל חבר הכנסת תהיה שלוש דקות, אלא אם כן יחליט יושב ראש הכנסת על מסגרת זמן ארוכה יותר לכל חברי הכנסת.

ה. בטרם פתיחת הדיון יובהר שמי שלא ינכח באולם בעת ששמו ייקרא לשאת דברים- לא יוכל לחזור לרשימת הנואמים.

13. טרם ההצבעה יובהר לחברי הכנסת כי הם מצביעים על הצעת ועדת הכנסת וכי על מנת שהצעת הוועדה תתקבל נדרש רוב של 90 חברי הכנסת לפחות.

14. אם הכנסת תחליט לקבל את הצעת ועדת הכנסת להפסיק את חברותו של חבר הכנסת כסיף, ברוב של 90 חברי הכנסת, משרתו תתפנה כעבור 14 ימים מיום החלטת הכנסת. אולם בתקופה שמהחלטת הכנסת ועד יום הפסקת החברות הוא לא יהיה רשאי להשתתף בישיבות הכנסת או בישיבות ועדה של הכנסת אלא לשם הצבעה בלבד.

15. אם הכנסת תחליט להפסיק את חברותו, חבר הכנסת כסיף יהיה רשאי לערער לבית המשפט העליון בתוך יומיים מיום החלטת הכנסת; בית המשפט ידון בערעור בתשעה שופטים או במספר בלתי זוגי גדול יותר, כפי שיוורה נשיא בית המשפט העליון.

16. לתשומת לבכם, הליך הפסקת חברות בכנסת הינו תקדימי וחריג. על הצורך לנקוט במשנה זהירות בהליך זה ניתן ללמוד גם מהזהירות שנקטו חברי הכנסת בעת חקיקת סעיף 42א(ג) (לחוק היסוד. זהירות זו נדרשת אף ביתר שאת ביישום ההסדר שנקבע בסעיף האמור לנוכח תוצאותיו המשפיעות על חבר הכנסת ועל הכנסת כולה. זאת, לנוכח החשש מפני עריצות הרוב, מעמדן העליון של הזכות לבחור ולהיבחר וחשיבותו של חופש הביטוי הפוליטי.

17. הדיון בכנסת וההצבעה על הצעת ועדת הכנסת הם השלב האחרון בהליך הפסקת החברות. לא בכדי נקבע לקבלת ההצעה רוב ניכר, הנדרש ונמצא בכנסת רק במקרים נדירים. רוב זה נועד גם להוות גורם מאזן ביישום ההליך. לפיכך, על כל חבר הכנסת לשקול היטב את החלטתו האישית. הבקשה ופרוטוקול הדיון בוועדת

הכנסת הועברו אליכם כאמור, ותוכלו גם להיעזר במסמך הרקע המצורף למכתבי זה לצורך קבלת החלטתכם. התנאי הבסיסי להצבעה בעד קבלת הצעת ועדת הכנסת הוא שחבר הכנסת אכן השתכנע כי תנאי העילה המנויה בסעיף 42א(ג) לחוק היסוד התקיימו, קרי: שהתבטאויותיו של חבר הכנסת כסיף מהוות תמיכה (שאינה רק הזדהות) במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד המדינה. אלו יסודות העילה מכוחה הליך הפסקת החברות מתנהל בכנסת. יתר השיקולים, ובכללם גם שאט נפש או סלידה מהתבטאויותיו והחשש מהפגיעה העלולה להתלוות להן, לצד הרצון להביע עמידה איתנה על זכותה של ישראל להגן על עצמה, לא מקיימים את העילה. בהתאם להלכה שנפסקה ביחס לסעיף 7א לחוק היסוד, נדרש כי התמיכה במאבק המזוין כאמור תהיה בהצהרות מפורשות או תעלה כמסקנה מסתברת שמשמעותה ברורה וחד משמעית, תיעשה באופן אקטיבי וכשאיפה דומיננטית, המהווה חלק מהפרוגרמה הפוליטית של חבר הכנסת. כמו כן נדרש, כי הראיות המבססות את המעשים או המטרות האמורות יעלו כדי מסה קריטית של ראיות ברורות, חד משמעיות ומשכנעות שאין ספק בצידן. בעמדתי ובדבריי בוועדת הכנסת עמדתי על הקושי הניכר לפרשנות בדבר קיום תנאי העילה בהתבטאויות שבבקשה, כפי שפורשה עד כה בפסיקה.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתקים:

חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת
חבר הכנסת אופיר כץ, יושב ראש ועדת הכנסת
חבר הכנסת עופר כסיף
מר דן מרזוק, מזכיר הכנסת
עו"ד אייל לב ארי, היועץ המשפטי למליאת הכנסת