



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 088678-2023)
ירושלים, כ"ג בחשוון התשפ"ד
07 בנובמבר 2023

לכבוד
חברות וחברי הכנסת

שלום רב,

הנדון: הפסקת כהונתו של חבר כנסת בשל תמיכה במאבק מזוין של ארגון טרור נגד מדינת ישראל

בהמשך לשאלות חברי הכנסת, להלן סקירה תמציתית של הדין החל בנושא שבנדון:

1. סעיף 42א(ג)(1) לחוק-יסוד: הכנסת, שנחקק בשנת 2016 קובע שהכנסת רשאית, ברוב של 90 חברי הכנסת, להחליט להפסיק את חברותו של חבר הכנסת, אם קבעה שהתקיימה בו עילה מהעילות הקבועות בסעיף 7א(א)(2), או (3) לחוק היסוד. סעיף 7א עניינו עילות המונעות השתתפותם בבחירות של רשימות מועמדים או של מועמדים לכנסת. העילה הקבועה בפסקת משנה (2) היא "הסתה לגזענות" והעילה הקבועה בפסקת משנה (3) היא "תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל"¹.
2. פרק ד' 1 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 שנחקק במקביל לסעיף 42א(ג)(1) האמור קובע הסדרים משלימים לגבי ההליך החל להפסקת חברותו של חבר הכנסת. כמו כן, תקנון הכנסת קובע הסדרים ייחודיים לענין ההליך האמור.
3. מנוסח חוק היסוד עולה כי המחוקק השווה בין מניעת השתתפות בבחירות של מועמד או של רשימת מועמדים², לבין הפסקת כהונתו של חבר כנסת מכהן³. בכך נקבע כי אמות המידה שנקבעו בפסיקה לעניין הפעלת המנגנון הקבוע בסעיף 7א לחוק היסוד ינחו את הכנסת גם לצורך הפעלת המנגנון הקבוע בסעיף ההדחה הנ"ל⁴.
4. הרף הראייתי הנדרש לגיבוש העילות כאמור נתחם למקרים מובהקים שיש לגביהם מסה קריטית של ראיות ברורות, חד-משמעיות ומשכנעות המלמדות כי מתקיימים בהם המבחנים הבאים⁵:
 - (1) התמיכה במאבק המזוין היא מאפיין דומיננטי במסגרת שאיפותיו של המועמד או חבר הכנסת;
 - (2) קיימים היגדים ישירים, הצהרות מפורשות, או מסקנות מסתברות עם משמעות ברורה וחד-משמעית, לפעולה אקטיבית של תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או ארגון טרור נגד המדינה;

¹ יוער כי המכונן לא ראה מקום לאמץ את כל העילות המנויות בסעיף 7א(א) לחוק-יסוד: הכנסת.

² מכוח סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת

³ מכוח סעיף 42א(ג) לחוק היסוד

⁴ גישה זו באה לידי ביטוי גם בדברי ההסבר להצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 45) (השעיית חבר הכנסת שהתקיים בו האמור בסעיף 7א(א)) שמכוחו נחקק הסעיף בהם נכתב כך: "כיום אין אפשרות לפעול נגד אדם שנבחר לכנסת הפועל בניגוד לעקרונות הקבועים בסעיף 7א האמור ולא מקבל עליו את הגבולות החינוניים של הפעילות הלגיטימית אלא אם כן מעשהו מגיע לכדי עבירה פלילית, ויש להמתין ולראות אם יציג את מועמדותו לקראת הבחירות הבאות כדי לפעול כלפיו. יש בכך לא רק פגיעה חמורה בכנסת אלא גם הפרת התחייבות ברורה של אותו נבחר ציבור, שלפי הוראות הסעיף האמור, וסעיף 57(ט) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, מצהיר בכתב ההסכמה שלו למועמדות: 'אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולהימנע מלפעול בניגוד לעקרונות סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת'. מי שבאופן ברור מפר את העיקרים החינוניים שעליהם מושתתת המדינה, לפי המבחנים שנקבעו בבית המשפט העליון, אינו ראוי להיות חבר הכנסת, גם אם כבר נבחר לכנסת"

⁵ ראו בין רבים: א"ב 1806/19 ועתד הבחירות המרכזית לכנסת ה-21 נ' כסיף, פסקה 16 לנימוקי חוות הדעת של הנשיאה חיות (18.7.2019); א"ב 852/20 ועתד הבחירות המרכזית לכנסת ה-23 נ' יזבק (9.2.2020); א"ב 1156-21 ועתד הבחירות המרכזית לכנסת ה-24 נ' מראענה (28.2.2021) (להלן: עניין מראענה).

(3) המועמד או חבר הכנסת ביצע פעילות שאינה אקראית לצורך הוצאת השאיפות מן הכוח אל הפועל.

5. עוד נקבע בפסיקה, כי כל ספק שמתעורר לגבי דיות הראיות פועל נגד הפסילה או הפסקת החברות. כלומר, אם נמצא כי קיים ספק בדבר התקיימות העילה, פועל ספק זה לטובת המועמד או חבר הכנסת ומטה את הכף לטובתו, וזאת לנוכח חשיבותה של הזכות לבחור ולהיבחר (המקבלת משנה תוקף כאשר מדובר כבר במועמד שנבחר לכנסת ומכהן כבר כחבר הכנסת); כמו כן נקבע כי יש להתחשב לעניין התקיימות העילה גם בשאלה אם ניתן הסבר 'בזמן אמת', וכן אם ניתנו הסבר או התנצלות בדיעבד לגבי האמירה המעידה לכאורה על תמיכת המועמד במאבק המזוין נגד מדינת ישראל⁶.

6. בתגובתה לבית המשפט בעתירה כנגד החקיקה בדבר הפסקת חברותו של חבר הכנסת⁷, ציינה הכנסת: "ההסדר שנקבע בתיקון נועד לשימוש למעשה רק במקרים נדירים וקיצוניים, בהם תהיה הסכמה רחבה מאוד בקרב חברי הכנסת, כי חבר כנסת חרג מהעקרונות הקבועים בסעיף 7א, תוך חריגה רבתי מגבולות הפעילות הפוליטית הלגיטימית, באופן הפוגע בכנסת ובאמון הציבור בכנסת, ובניגוד להתחייבות הברורה עליה חותם כל חבר כנסת בעת הגשת מועמדותו לכנסת (בהתאם לסעיף 57(ט1) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969): 'להימנע מלפעול בניגוד לעקרונות סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת'"

7. לגבי ההליך להפסקת החברות של חבר הכנסת נקבע בפרק ד'1 לחוק הכנסת כי בקשה להפסקת חברותו של חבר הכנסת תוגש ליושב ראש הכנסת בכתב בצירוף נימוקים והחומר שעליו היא מתבססת, והוא יעבירה לוועדת הכנסת. הבקשה צריכה להיות חתומה על ידי 70 חברי כנסת, שמתוכם לפחות 10 חברי כנסת נמנים על סיעות שאינן צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה.

8. חוק הכנסת ותקנון הכנסת קובעים סדרי דיון מיוחדים לדיון שתקיים ועדת הכנסת הן לענין לוחות הזמנים, חובת נוכחות חברי הכנסת ועוד. כן נקבע כי בדיון ועדת הכנסת תינתן לחבר הכנסת, ליועץ המשפטי לכנסת וליועץ המשפטי לממשלה הזדמנות להשמיע את דבריהם; חבר הכנסת רשאי להיות מיוצג על ידי עורך דין.

9. החלטת ועדת הכנסת להציע לכנסת להפסיק את חברותו של חבר הכנסת צריכה להתקבל ברוב של 3/4 מחבריה, והיא תועבר להכרעתה של הכנסת. לעומת זאת, החלטת ועדת הכנסת שלא להציע לכנסת להפסיק את חברותו של חבר הכנסת היא סופית.

10. החלטת הכנסת בהצעת ועדת הכנסת להפסקת חברות צריכה להתקבל ברוב של 90 חברי הכנסת. לחבר הכנסת זכות ערעור לבית המשפט העליון.

11. הפרוצדורה הקשיחה כמתואר לעיל, הוסברה בדברי ההסבר להצעת החוק בכך שהיא נועדה "להבטיח כי הסעיף יופעל במקרים נדירים וקיצוניים, שבהם תהיה הסכמה רחבה מאוד של הבית שחבר הכנסת חרג בפעולתו מגבולות הפעילות הפוליטית הלגיטימית"⁸.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתק:

חבר הכנסת אמיר אוחנה, יושב ראש הכנסת

⁶ ראו: עניין מראענה, פסקאות 11-14 לחוות הדעת של הנשיאה חיות.

⁷ בג"ץ 5744/16 בן מאיר נ' הכנסת

⁸ וכדברי הכנסת בתגובתה לבית המשפט בעניין בן מאיר: "לעמדת המשיבה, ההליך כפי שגובש, הוא הליך ראוי, הוגן וזהיר, מנומק ומבוסס עובדות, המצריך רוב מוצק ועקבי. בנוסף, ההליך כולל באופן מובנה ביקורת שיפוטית, מאזן בין הצורך לקיים את ההליך במהירות ויעילות, ומאידך לא מתנהל מיד בעקבות האירוע בגינו הוצע להפסיק את כהונתו של חבר הכנסת, ובכך מאפשר דיון ענייני" (ההדגשה במקור).