



הכנסת
הלשכה המשפטית

סימוכין: 2022-026562
ירושלים, כ' בניסן התשפ"ב
21 באפריל 2022

לכבוד
חברי ועדת הכנסת

שלום רב,

הנדון: פניית יו"ר ימינה בבקשה להכריז על חה"כ עמיחי שיקלי כפורש מהסיעה

ראש הממשלה ויו"ר ימינה, חה"כ נפתלי בנט, פנה לוועדת הכנסת ביום 7.4.2022 בבקשה כי תכריז על חה"כ עמיחי שיקלי כעל מי שפרש מסיעת ימינה. הבקשה מתבססת על הטענה כי חה"כ שיקלי פועל מזה זמן שלא בהתאם לעמדות הסיעה והקואליציה, לרבות בהצבעות על כינון הממשלה, חוק התקציב ואי-אמון בממשלה. לבקשה צורפה רשימה של התבטאויות והצבעות אשר, לפי הנטען, מהוות ראיה לכך שהוא אינו רואה עצמו כחלק מסיעת ימינה, פרש ממנה ופועל נגדה.

לקראת הדיון בוועדת הכנסת, ונוכח ההשלכות המשמעותיות של החלטה מעין זו, אבקש להציג בקצרה את הרקע לדיון והסוגיות העומדות להכרעה:

1. ההוראות בעניין פרישה מסיעה נחקקו בשנת 1991 במסגרת תיקון מס' 12 לחוק-יסוד: הכנסת, שמקורו בהצעת חוק למניעת מעילה באמון (נבחרי ציבור), התש"ן-1990. ההצעה הוגשה מטעם ועדת החוקה חוק ומשפט על רקע אירועים פוליטיים אשר עוררו ביקורת ציבורית רבה וחידדו את המתח המובנה שבין נאמנותו של חבר הכנסת למפלגתו ולסיעתו, לבין חופש הפעולה הרחב המסור לו. מתח זה נובע מכך שמחד גיסא, שיטת הבחירות בישראל היא רשימתית ולא אישית, ואף ההתנהלות השוטפת של הכנסת וחלק מהכלים הפרלמנטריים מבוססים במידה רבה על פעילות סיעתית ועל השתייכות לקואליציה או לאופוזיציה, ומאידך גיסא חבר הכנסת נחשב ליחידה חוקתית עצמאית אשר רשאי להביע את עמדותיו ולהצביע בהתאם למצפונו ולהשקפותיו.

בית המשפט העליון ציין כי "תכליתה המרכזית של הוראה זו הינה לצמצם את האפשרות שחבר כנסת שנבחר במסגרת רשימת מועמדים מסוימת יפרוש מסיעתו יחד עם המנדט שנתן ציבור הבוחרים לרשימה ממנה פרש, ויפעל בכנסת באופן המנוגד למצעה ולעמדותיה של הסיעה, תוך סיכול רצון הבוחר" (הנשיא ברק בבג"ץ 1759/06 מפלגת העבודה נ' יו"ר ועד הבחירות, ניתן ביום 14.8.06).

באותו מקרה חברי הכנסת שמעון פרס, דליה איציק וחיים רמון, אשר היו חברים בסיעת העבודה, ביקשו להצטרף לסיעת קדימה, לכהן כשרים בקואליציה בראשותה ולהתמודד בבחירות הקרובות במסגרתה. סיעתם לא פנתה לוועדת הכנסת בבקשה שתכריז עליהם כפורשים, ובית המשפט העליון לא הכריע האם מעשיהם היוו פרישה מסיעה, שכן נקבע שהם התפטרו מהכנסת בסמוך לפרישה.

2. נקודת האיזון נמצאה בהבחנה שנקבעה בחוק בין "פרישה" לבין "התפלגות". בעוד שפרישה היא מעשה שגורר אחריו נפקויות שליליות ביחס לחה"כ הפורש, התפלגות נחשבת לאקט שאין סנקציות לצידו. התנאים העיקריים המאפשרים התפלגות הם עזיבה של שלישי מחברי הסיעה שהם לפחות שני ח"כים, או של ארבעה ח"כים לפחות, או עזיבה של מפלגה שלמה המהווה חלק מהסיעה ובלבד שהמפלגות שהגישו את רשימת המועמדים המשותפת צרפו מראש הסכם המאפשר את ההתפלגות.

הסבר תמציתי להבחנה האמורה בין פרישה והתפלגות ניתן לאחרונה ע"י כב' השופטת ד' ברק-ארז בפס"ד בערעור שהוגש לביהמ"ש העליון, בנוסח הבא:

"תיקוני החקיקה שהתקבלו בעקבות האירועים המתוארים משנת 1990 מבטאים את התובנה לפיה ראוי להגביל "מעברים" פוליטיים בין סיעות מטעמים תועלתניים-אישיים – שאינם השקפתיים – אך בה בעת את ההכרה בכך שקשה לתרגם עיקרון זה אל שפת הכללים המשפטיים. בחינת כליות ולב אינה מלאכתם של בני אנוש, וודאי שקשה להעלות על הדעת מצב שבו הכללים החלים על פרישה מסיעה וחבירה אליה יהיו מבוססים על שאלות של מניע או כוונה. על כן, הוראות החוק בתחום זה הן בעלות אופי טכני-פורמאלי, מתוך תקווה שיצליחו לשקף, במקרה הרגיל, את ההבחנה בין פעולות "אידיאולוגיות" לפעולות שביסודן חישובי תועלת וטובות הנאה. הכללים שעניינם "התפלגות סיעה" הקבועים בסעיף 59 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, משקפים את ההנחה כי קרוב לוודאי מה שעמד ביסוד פעולתם של המתפלגים, שהם כשליש ויותר מסיעתם, היה לא רק תועלת אישית, הגם שניסיון החיים עשוי לגלות שלא תמיד כך הוא."

(ע"א 4799/19 ח"כ אריאל קלנר נ' הליכוד - מפלגה לאומית ליברלית, ניתן ביום 28.7.2019).

3. התוצאה המשמעותית ביותר של ההכרזה על חבר כנסת כפורש מסיעתו, היא איסור על התמודדותו בבחירות הבאות מטעם מפלגה שהיתה מיוצגת בכנסת היוצאת (סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת).

לעניין הכנסת שבה התקיימה הפרישה נקבע כי חבר הכנסת לא ימונה לשר או לסגן שר (סעיפים 6 ו-25 לחוק-יסוד: הממשלה), ולא יצורף לאף סיעה בכנסת (סעיף 61 לחוק הכנסת), אך יהיו לו חלק מהזכויות שהתקנון מעניק לסיעה (סעיף 10(ג) לתקנון הכנסת). עוד קובע החוק כי ההגבלות על התמודדות או מינוי לשר לא יחולו אם חבר הכנסת התפטר מהכנסת בסמוך לפרישה.

ביחס לסיעה ממנה פרש חבר הכנסת, החוק מנסה לצמצם את הפגיעה בה בקובעו כי יראו את מספר חבריה כפי שהיה בטרם הפרישה (סעיף 62 לחוק הכנסת), וכי היא לא תינזק בהיבטים מימוניים, בעוד חבר הכנסת הפורש לא יהיה זכאי לקבל מימון מפלגות על חשבונה (סעיפים 4 ו-13 לחוק מימון מפלגות).

4. השאלה המרכזית המתעוררת בדיונים בעניין זה היא מה נחשב פרישה מסיעה. חוק הכנסת קובע כי "לא תקבע ועדת הכנסת כי חבר הכנסת פרש מסיעתו אלא לאחר שבדקה את העובדות הנוגעות לפרישתו ומצאה כי נתקיימו המבחנים שנקבעו בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת."

אך מהם אותם מבחנים? חוק היסוד אמנם כולל הגדרה של פרישה, אולם זו מתחילה במילה "לרבות", וכוללת דוגמה אחת בלבד. כלומר, אין ספק כי גם אם נוקטים בפרשנות מצמצמת, ההגדרה אינה ממצה ונכללות במונח זה התנהגויות נוספות שאינן מנויות בחוק היסוד. וכך מגדיר סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת מהי פרישה מסיעה:

"פרישה מסיעה" - לרבות הצבעה במליאת הכנסת שלא בהתאם לעמדת הסיעה בענין הבעת אמון לממשלה או אי אמון בה; ואולם הצבעה כאמור לא תיחשב כפרישה אם חבר הכנסת לא קיבל כל תמורה בעד הצבעתו;

"תמורה" - במישרין או בעקיפין, בהבטחה או בהתחייבות לעתיד, ולרבות הבטחת מקום ברשימת מועמדים לכנסת, או מינוי חבר הכנסת עצמו או אדם אחר לתפקיד כלשהו.

5. נוכח ההשלכות של ההכרזה על חבר הכנסת כפורש מסיעתו, שיש בה כאמור משום פגיעה בחופש הפעולה הפוליטי ואף בזכות לבחור ולהיבחר, לא ראו בכך חברי הכנסת עניין קל ערך, ומצאנו שני מקרים בלבד מאז נחקק תיקון מס' 12 בהם החליטה ועדת הכנסת להכריז על ח"כים כפורשים מסיעתם בניגוד לרצונם - החלטה מיום 1.2.2006 (הכנסת ה-16) בעניין חה"כ מיכאל נודלמן והחלטה מיום 15.3.2017 (הכנסת ה-20) בעניין חה"כ אורלי לוי אבקסיס.

יוער, כי תקדימים אלה אינם משקפים בהכרח את "הפרישה הקלאסית" שעמדה ברקע החקיקה של תיקון מס' 12 לחוק-יסוד: הכנסת בשנת 1991, שכן עיון בהיסטוריה החקיקתית מעלה כי חברי הכנסת ראו לנגד עיניהם את האירועים שאירעו סמוך לפני חקיקת החוק (שזכו לכינוי "התרגיל המסריח"), בהם הסכימו ח"כים לחבור לסיעה אחרת תמורת הבטחת טובות הנאה אישיות. כפי שיוצג להלן, בשני המקרים שבהם קבעה הוועדה כי חבר הכנסת פרש מסיעתו, סוגיית התמורה לא התחדדה, ולפיכך חברי הוועדה בחנו את התנהלותו של חבר הכנסת ביחס לסיעתו לאורך תקופה ממושכת על בסיס הצבעותיו והתבטאויותיו, ומצאו בכך בסיס להחלטתם.

א. ההחלטה להכריז על חה"כ מיכאל נודלמן כפורש מסיעת האיחוד הלאומי

סיעת "האיחוד הלאומי ישראל ביתנו – מולדת – תקומה", שהיתה באופוזיציה, טענה כי חה"כ נודלמן פעל נגד עמדת הסיעה לאורך תקופה ארוכה, הצביע בניגוד לעמדתה ויחד עם הממשלה (בראשות הליכוד ולאחר מכן קדימה) בהצבעות רבות ומשמעותיות, לרבות הצבעות אי-אמון, ולא השתתף בישיבות הסיעה. חה"כ נודלמן טען כי פעל לאורך כל הדרך לפי צו מצפוננו, כי סיעתו נתנה לו חופש הצבעה כי לא קיבל כל תמורה. הוא אף ציין כי הוא עומד בראש מפלגה נפרדת בתוך סיעת האיחוד הלאומי (מפלגת עלי"ה) ולכן העובדה שהודיע זמן קצר קודם לכן כי מפלגתו תתמודד במסגרת סיעתית חדשה (ביחד עם סיעת קדימה) אינה ראייה לפרישה.

בסופו של הדיון החליטה ועדת הכנסת ברוב של 8 תומכים מול 2 מתנגדים לאשר את הבקשה להכריז על חה"כ נודלמן כפורש. חה"כ נודלמן הגיש ערעור לבית המשפט המחוזי, בו חזר על טענותיו כי לא קיבל כל תמורה וכי סיעתו הסכימה שיצביע באופן עצמאי, ואף ציין כי קולו מעולם לא שימש כקול מכריע בהצבעת אי אמון. במהלך הדיון ונוכח דברי בית המשפט החליט חה"כ נודלמן להתפטר מהכנסת והערעור נדחה ללא הנמקות (ע"ש 5010/06 מיום 6.2.2006).

ב. ההחלטה להכריז על חה"כ אורלי לוי אבקסיס כפורשת מסיעת ישראל ביתנו

בעוד שבדיון בעניינו של חה"כ נודלמן עלו טענות וספקות אודות תמורה שהובטחה לו ע"י ראש הממשלה, בעניין חה"כ אורלי לוי אבקסיס בקשת הפרישה לא נסמכה כלל על טענה של קבלת תמורה. סיעת ישראל ביתנו ביססה את בקשתה על התבטאויות של חה"כ לוי אבקסיס שהחלו לאחר הצטרפות הסיעה לקואליציה, על שורת הצבעות בניגוד לעמדת הסיעה, על אי השתתפות בישיבות הסיעה ושיתוף פעולה עם סיעות באופוזיציה בהגשת הצ"ח.

בישיבת ועדת הכנסת טענה חה"כ לוי אבקסיס כי בהצטרפה לקואליציה הסיעה היא זו שזנחה את הבטחות הבחירות, בעוד שהיא נשארה נאמנה לעקרונותיה ולציבור. לדבריה, לא רק שלא קיבלה כל תמורה, אלא בעמידה על עקרונותיה ויתרה על תפקידים בכירים שיכלה לקבל כחברת קואליציה.

בסופו של הדיון החליטה ועדת הכנסת ברוב של 10 תומכים מול 2 מתנגדים לאשר את הבקשה להכריז על חה"כ לוי אבקסיס כפורשת. לא הוגש ערעור על החלטה זו.

6. לצד שני המקרים האמורים, בהם מצאה ועדת הכנסת כי חברי הכנסת פרשו מסיעתם, ניתן ללמוד כיצד הבינו ויישמו חברי הכנסת את החוק גם מדיונים שהסתיימו בתוצאה שונה:

א. פניית חה"כ מופז להכריז על ארבעה חברי סיעת קדימה כפורשים

ביום 24.7.2012 (הכנסת ה-18) דנה ועדת הכנסת בפנייתו של יו"ר סיעת קדימה, חה"כ שאול מופז, להכריז כפורשים על ארבעה ח"כים מהסיעה – אריה ביבי, אבי דואן, יוליה שמאלוב ברקוביץ ועתניאל שנלר. הבקשה, אשר הוגשה ביום שקדם לדיון, התבססה על פרסומים לפיהם חברי הכנסת מנסים לגייס קבוצה של שבעה ח"כים מסיעתם על מנת להתפלג ולחבור לסיעת הליכוד, וכי כבר הובטחו להם תפקידים של סגני שרים (באותה עת החוק אפשר לשבעה ח"כים להתפלג אף אם אינם שליש מהסיעה). עוד נטען כי הם לא השתתפו בהצבעות אי אמון שהתקיימו באותו יום.

היועץ המשפטי לכנסת פרט בדיון את השאלה כפי שהוצגה לעיל, מה נכלל במונח "לרבות" בהגדרה של פרישה, וציין כי נוכח הפרשנות המצמצמת שיש לנקוט בשל הפגיעה בזכויות יסוד הגלומה בהחלטה על פרישה, הרי שלא ניתן לראות בעצם העיסוק של חבר הכנסת בהתפלגות או בהבעת רצון להתפלג משום פרישה, גם אם ניסיון ההתפלגות בסופו של דבר לא צלח. גם חברי הכנסת הנוגעים בדבר טענו שלא הצביעו נגד עמדת סיעתם, וכי לא ניתן להחליט על פרישה על סמך התבטאויות וכוונות או נסיון לארגן התפלגות הנובעת ממניעים אידיאולוגיים. בסופו של הדיון דחתה ועדת הכנסת את בקשתו של חה"כ מופז ברוב של 11 מול 2.

ב. פניית יו"ר סיעת הליכוד בבקשה להכריז על חה"כ יפעת שאשא ביטון כפורשת

ביום 28.12.2020 (הכנסת ה-23) דנה ועדת הכנסת בפניית יו"ר סיעת הליכוד להכריז על חה"כ יפעת שאשא ביטון כפורשת, לאחר שביום 15.12.2020, כשבוע לפני התפזרות הכנסת בשל אי קבלת חוק התקציב, הודיעה על החלטתה להתמודד בבחירות במסגרת סיעתית אחרת. דיון זה חידד את השאלה, שהתעוררה כבר בעבר ונותרה ללא הכרעה מסודרת, האם הודעה של חבר כנסת בסמוך לפני הבחירות (להבדיל מתקופת שגרה), כי בכוונתו להתמודד במסגרת מפלגה אחרת, מהווה פרישה.

חה"כ שאשא ביטון טענה בדיון כי היא מייצגת את מפלגת כולנו אשר הגישה רשימת מועמדים משותפת עם הליכוד, ואמנם היא אינה רשאית להתפלג מאחר שלא הוגש הסכם בעניין זה כשהוגשה רשימת המועמדים, אך היא אינה מחויבת לרוץ עם הליכוד בבחירות הבאות, כשם שהליכוד אינו מחויב לשריין לה מקום. עוד ציינה כי לא הצביעה נגד עמדת הממשלה, הקפידה להגיע לישיבות הסיעה ולא דיברה רעה על הליכוד, וכי אם הכנסת לא היתה מתפזרת היתה ממשיכה לנהוג כך. לאחר דיון ארוך נמשכה הבקשה ולא התקיימה הצבעה.

7. לבסוף יש להזכיר כי דיון בבקשה להכריז על חבר כנסת כפורש נחשב לדיון מעין-שיפוטי, וחלים בו סדרי הדיון המיוחדים הקבועים בסעיף 116 לתקנון, כפי שחלים גם בדיוני חסינות. על חברי הכנסת להגיע להחלטה לאחר ששמעו את טענות הצדדים ובדקו את עובדות ונסיבות המקרה ועמידתו בדרישות החוק, ולכן רשאי להשתתף בהצבעה רק מי שנכח בלפחות מחצית ממשך ישיבת הוועדה. כמו כן, לחבר הכנסת שעליו מבקשים להכריז כפורש יש זכות טיעון רחבה והוא רשאי להיות מיוצג על ידי עורך דין או על ידי חבר כנסת אחר. עוד קובע החוק כי חבר הכנסת רשאי לערער לבית המשפט המחוזי בירושלים על החלטת ועדת הכנסת להכריז עליו כפורש, והדיון יתקיים בהרכב של שלושה שופטים.

בברכה,
א.א. סוקולין
ארבל אסטרון
היועצת המשפטית לוועדת הכנסת

העתק:
חה"כ נפתלי בנט, ראש הממשלה
חה"כ עמיחי שיקלי