



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד לילית אהרנסון

אלי גרונר

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מיל מועלם

שגריר לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אכלה, קנדה

אן אפלבאום, ארה"ב

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ביידי, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמית כהן

מר תומר לוטן (אורח)

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' קרנית פלוג

פרופ' מרדכי קרמיניצר

פרופ' גרעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמן

ברנד מרכוס (1929-2024)

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

11 ביולי 2025

"חוק ההדחה" – סקירה והתייחסות להליך הדחת ח"כ אימנן עודה

ד"ר עמיר פוקס | אביטל פרידמן | עו"ד ליטל פילר

1. כללי – על חוק ההדחה

תיקון 44 לחוק-יסוד: הכנסת ("חוק ההדחה") אושר בכנסת ביולי 2016. בהתאם לתיקון, על פי סעיף 42א(ג) לחוק, הכנסת יכולה, ברוב גדול ובפרוצדורה מיוחדת, להדיח את אחד מחבריה. מאז עבר התיקון לחוק היסוד ועד לימים אלו, הכנסת פתחה בהליכים רשמיים להדחת שני חברי כנסת. בפברואר 2024 נעשה ניסיון, שנכשל, להדיח את ח"כ עופר כסיף, וכעת נעשה ניסיון להדיח את ח"כ אימנן עודה.

העילות שלפיהן ניתן להדיח חבר כנסת

חוק היסוד קובע שכדי להדיח חבר כנסת, תנאי הוא שהכנסת "קבעה שהתקיים בו, לאחר היבחרה של אותה כנסת, האמור בסעיף 7א(א)(2) או (3) לגבי מועמד": דהיינו, שהכנסת קבעה שבמעשיו של חבר הכנסת יש משום "הסתה לגזענות" או "תמיכה במאבק מזוין, של מדינת אויב או של ארגון טרור, נגד מדינת ישראל". חשוב לשים לב שהתיקון, בניגוד לסעיף 7א שעוסק בפסילת חברי כנסת לפני בחירות, לא כלל בין העילות להדחת חבר כנסת את העילה הראשונה לפסלות שהיא "שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית" אלא רק את שתי העילות האחרות שהוזכרו.

הפרוצדורה שלפיה ניתן להדיח חבר כנסת

הפרוצדורה קבועה הן בחוק-יסוד: הכנסת, והן בחוק הכנסת. על מנת לפתוח בהליך הדחה יש צורך בבקשה של 70 חברי כנסת, בהם לפחות 10 חברי אופוזיציה.¹ בקשה זו יש להגיש בצירוף ראיות ונימוקים ליושב ראש הכנסת.² בשלב זה עוברת הבקשה לטיפול ועדת הכנסת. על הדיון בוועדה יש להודיע לחבר הכנסת המועמד להדחה 10 ימים מראש, והוועדה אינה יכולה להחליט בעניין בלא מתן זכות טיעון לחבר הכנסת וגם ליועץ המשפטי לממשלה; חבר הכנסת רשאי להיות מיוצג בדיון על ידי עורך דין.³ החלטת ועדת הכנסת חייבת להיות ברוב של לפחות שלושה רבעים מחבריה.⁴ אם ועדת הכנסת ממליצה שלא להדיח את חבר הכנסת, החלטתה היא סופית. לעומת זאת, אם הוועדה מחליטה להמליץ להדיח את חבר הכנסת, מליאת הכנסת חייבת להתכנס על מנת להדיח את חבר הכנסת, וברוב של 90 מחבריה. על הדיון במליאה להתקיים בתוך שלושה שבועות מיום החלטת ועדת הכנסת.⁵

¹ סעיף 42א(ג)(3) לחוק-יסוד: הכנסת.

² סעיף 4א(א) לחוק-יסוד: הכנסת.

³ סעיף 8א(ג) ו(ד) לחוק-יסוד: הכנסת.

⁴ סעיף 42א(ג)(2) לחוק-יסוד: הכנסת.

⁵ סעיף 4א(ד) לחוק-יסוד: הכנסת.

סמכות בית המשפט העליון להתערב בהחלטת הכנסת

לאחר החלטת ההדחה לחבר הכנסת יש זכות ערעור לבית המשפט העליון.⁶ אין מדובר בדיון בעתירה לבג"ץ על ההחלטה ככל עתירה, אלא בערעור על ההחלטה כחלק מההליך. לכך יש חשיבות מבחינת מבחני ההתערבות של בג"ץ: בבוא בית המשפט לבחון את תקינות ההחלטה, לא מדובר בשאלה של חריגה מסמכות של הכנסת או של סבירות ההחלטה, כפי שבית המשפט בוחן במקרים של עתירות בעניין החלטת הכנסת. כאן מדובר בשאלה אם ההחלטה מוצדקת ועולה בקנה אחד עם הראיות והעילות להדחה ואם הכנסת עמדה בכללי ההליך שנקבעו לכך. סוג ההליך דומה לזה המתנהל בערעור על פסלות חבר כנסת או הסרת/מתן חסינות של חבר כנסת, והניסיון הוא שבית המשפט נכנס לעובי הקורה, בשונה ממנהגו באשר לביקורת על הליכים רגילים המתנהלים בכנסת. הרציונל הוא בכך שהליך ההדחה בכנסת הוא הליך "מעין שיפוטי" שבמסגרתו הכנסת אינה מקבלת החלטה "פוליטית" גרידא – היא מקבלת החלטה שיפוטית הפוגעת פגיעה קשה ביותר בזכות לבחור ולהיבחר.

כך גם כתבה הנשיאה (בדימוס) השופטת חיות, כשפירטה את האיזונים הקיימים בתיקון ההדחה, בעתירה לבג"ץ 5774/16 **בן מאיר נ' הכנסת** (להלן: **בג"ץ 5774/16**) שהוגשה נגד החוק לאחר חקיקתו:

הביקורת השיפוטית על החלטת הדחה מכוח החוק מעוגנת בו כחלק אינהרנטי ממנגנון הפסקת הכהונה, ובשים לב לאופיה המעין-שיפוטי של סמכות ההדחה עסקינן בביקורת שיפוטית שהיקפה רחב יחסית.⁷

הנשיאה חיות גם הבהירה:

בהינתן התכלית המשותפת העומדת ביסוד חוק ההדחה מזה ובסעיף 7א לחוק היסוד מזה, מן הראוי כי אמות המידה שנקבעו בפסיקה לעניין הפעלת המנגנון הקבוע בסעיף 7א לחוק היסוד ינחו את הכנסת גם לצורך הפעלת המנגנון הקבוע בחוק ההדחה". בהליכים העתידיים לבוא "על פי אמות המידה הנ"ל, מן הראוי שהפעלת סמכות ההדחה תעשה באופן דווקני ומצומצם ולא תופעל אלא במקרי קיצון חריגים שבחריגים.⁸

מכאן שבמסגרת הביקורת השיפוטית, בהתאם לזו הקיימת להליכי פסילת מועמד, בחינת בית המשפט תהיה לראיות חד-משמעיות, ברורות ומשכנעות, המצביעות על קיום אחת משתי העילות: הסתה לגזענות או תמיכה במאבק מזוין נגד מדינת ישראל. אם לא יצביעו הראיות על התקיימות אחת העילות, סביר שבית המשפט יתערב בהחלטה.

⁶ סעיף 42א(ג)(4) לחוק-יסוד: הכנסת.

⁷ בג"ץ 5774/16 **בן מאיר נ' הכנסת** (27.5.2018), סעיף 31 לפסק הדין של הנשיאה חיות.

⁸ שם.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

2. העתירה נגד חוק ההדחה

פסק הדין המרכזי שנוגע להפעלת מנגנון ההדחה של חבר כנסת מכהן הוא בג"ץ 5774/16 ד"ר בן מאיר נ' הכנסת, שניתן בשנת 2018.⁹

נגד חוקתיותו של החוק הוגשו שתי עתירות, שהדיון בהן אוחד.¹⁰ בעתירות נגד החוק נטען כי מדובר בתיקון חוקתי שאינו חוקתי הפוגע פגיעה קשה בעקרונות יסוד ובזכויות יסוד חוקתיות לרבות הזכות לבחור ולהיבחר, הזכות לשוויון, הזכות לייצוג פוליטי ובחופש הביטוי הפוליטי. נטען גם כי הפגיעה בזכויות האלו נתונה להחלטה של גוף שאינו מתאים לכך – הכנסת, שהיא גוף פוליטי שאינו מתאים לגביית עדויות לשם הגעה להחלטה מעין שיפוטית. כן נטען כי שתי העילות להדחה בהתאם לחוק (הסתה לגזענות ותמיכה במאבק מזוין) הן למעשה עבירות פליליות, ולכן בחקיקת החוק הכנסת פוגעת בהפרדת הרשויות, שכן באמצעותו היא נוטלת לעצמה סמכויות שיפוטיות מובהקות. נוסף על כך נטען כי הכנסת מצויה במצב של ניגוד עניינים אינהרנטי כאשר היא דנה בהדחתו של חבר כנסת, בין השאר משיקולים אלקטורליים בלתי ענייניים. טענה נוספת הייתה שהחוק נועד להרחיק בעיקר חברי כנסת ערבים, ומכאן שמדובר בתיקון פרסונלי.

המדינה טענה מנגד כי מדובר בהסדר מאוזן, רב-שלבי, המוגבל לרוב מיוחס של 70 חברי כנסת (לרבות חברי כנסת מהאופוזיציה) בשלב הראשון ו-90 חברי כנסת בשלב השני, וכי הדרישות הראייתיות הגבוהות שנקבעו, לצד אפשרות לביקורת שיפוטית של בג"ץ, מונעות פגיעה בלתי מידתית בזכויות היסוד.

בית המשפט העליון, בהרכב מורחב של תשעה שופטים, דחה את העתירות פה אחד.

ראשית, בית המשפט דחה את טענת העותרים שחוק ההדחה פוגע בזכות לשוויון בבחירות, שכן הוא אינו חל בתקופת הבחירות אלא מוגבל לתקופת הכהונה, ומאחר שהאיסורים הקבועים בחוק חלים על כל הרשימות במידה שווה.¹¹ נוסף על כך נקבע כי עצם העובדה שחוק ההדחה הוסיף על המנגנונים שכבר קיימים בחוק היסוד מנגנון לשינוי הרכב הכנסת לאחר הבחירות, היא כשלעצמה אינה מהווה פגיעה משמעותית בהוראת סעיף 4 לחוק היסוד, המצדיקה את פסילתו (שכן החוק לא עבר, בכל קריאותיו ברוב של 61 הנדרש לתיקון סעיף 4).¹² הנשיאה חיות הוסיפה והדגישה כי עצם השמטתה של העילה הכללית והעמומה יותר – "שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית" – שבקשר אליה אומצה הדעה שמליאת הכנסת "תתקשה להפעילה" בצורה ראויה, שוויונית ועניינית, מלמדת על רצינות הליך החקיקה.¹³ כמו כן, הנשיאה חיות עמדה על כך שחוק ההדחה כולל בתוכו

⁹ שם.

¹⁰ עו"ד שחר בן מאיר, העותר בעתירה 5744/16, וד"ר יוסף ג'אברין, עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות והאגודה לזכויות האזרח העותרים בעתירה 10214/16.

¹¹ שם, פסקאות 14–16 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

¹² שם, פסקה 17 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

¹³ שם, פסקה 29 לפסק דינה של הנשיאה חיות.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

מנגנון שלם של איזונים ובלמים, ההסדר הקבוע בו הוא הסדר מאוזן ורב-שלבים הדרוש לשם החלטה על הפסקת כהונה.¹⁴

שנית, נקבע כי לחוק ההדחה נלווית באופן אינהרנטי פגיעה בזכויות לבחור ולהיבחר ובחופש הביטוי הפוליטי של נבחר ציבור. אך מאחר שמדובר בשינוי חוקתי, בחינת החוק אינה כפופה לתנאיה של פסקה ההגבלה.¹⁵ אלא שהפגיעה בזכויות החוקתיות באמצעות חוק ההדחה לא הביאה את בית המשפט העליון לאמץ לעניין זה את הדוקטרינה לעניין "תיקון חוקתי שאינו חוקתי" (באותה עת טרם הוכרע שבית המשפט מוסמך לערוך ביקורת על חקיקת יסוד בשל חריגה מסמכותה המכוננת של הכנסת).¹⁶ נציין כי עניין זה הוכרע סופית בבג"ץ שעסק בביטול עילת הסבירות בתיקון חוק-יסוד: השפיטה.¹⁷

לבסוף נקבע כי חוק ההדחה מהווה אמצעי משלים לסמכות הפסילה שבסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת. נפסק כי אין להפעיל את הסמכות הקבועה בחוק ולהפסיק את כהונתו של חבר כנסת בנסיבות שבהן לא הייתה סמכות למנוע ממועמד או רשימה להתמודד בבחירות. כן נקבע כי אמות המידה שנקבעו בפסיקה לעניין הפעלת המנגנון הקבוע בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת, הן שינחו את הכנסת גם לצורך הפעלת המנגנון הקבוע בחוק ההדחה, וכי הראיות הנדרשות לביסוס הדחה כאמור יהיו "ברורות, חד-משמעיות ומשכנעות".¹⁸

לסיכום: אף שבית המשפט לא פסל את החוק, הוא הדגיש את הצורך בהפעלתו במשורה, תוך שמירה על עקרונות היסוד של השיטה.

3. הדחת חברי פרלמנט על ידי מנגנונים פנים-פרלמנטריים: מבט השוואתי

מנגנונים פנים-פרלמנטריים להדחת חברי פרלמנט מתפקידם כנבחר ציבור נדירים יחסית בעולם הדמוקרטי, והשימוש בהם בפועל נדיר עוד יותר. ברוב המדינות קיימת חקיקה הקובעת כי חברי פרלמנט המואשמים או מורשעים בעבירות פליליות, או שאינם עומדים בקריטריונים הנדרשים מחברי הפרלמנט, מודחים באופן אוטומטי – ולכן לא נדרש מנגנון פרלמנטרי פנימי נוסף. כאשר קיים מנגנון הדחה כזה, הוא נחשב למנגנון חירום, והוא מופעל רק במקרים חריגים, תוך דרישה לרוב מיוחס ותמיכה רחבה חוצת-מפלגות, ואין במנגנון זה שימוש פוליטי. כך למשל, **במדינות דמוקרטיות כגון גרמניה, קנדה, אוסטרליה פינלנד ונורווגיה אין מנגנון הדחה פרלמנטרי**, אך במדינות אלו קיימים חוקים האוסרים על חברי פרלמנט להמשיך לכהן במקרה שחדלו מלעמוד בדרישות הסף הנדרשות מחברי הפרלמנט, לדוגמה פשיטת רגל, החזקת אזרחות כפולה או הרשעה בעבירות פליליות (בדומה לקביעת חוק-יסוד: הכנסת בישראל באשר להרשעה סופית שיש עימה קלון).¹⁹ במדינות אלה

¹⁴ שם, פסקה 32 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

¹⁵ שם, פסקה 20 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

¹⁶ נציין כי כמה שופטים העירו, מבלי להכריע בשאלת סמכות בית המשפט העליון לבקר את חוקתיותם של חוקי היסוד, כי גם אם הייתה סמכות כזאת, "חוק ההדחה" לא מהווה פגיעה כה יסודית בדמוקרטיה המצדיקה שימוש בסמכות לביקורת על חוקי יסוד. שם, פסקאות 25–26 לפסק דינה של הנשיאה. השופט סולברג קבע כי דינן של העתירות להידחות כבר בשלב מקדמי כיוון שלדידו העותרים לא צלחו את המשוכה הבסיסית הנדרשת לבחינת ישומה של דוקטרינת התיקון החוקתי הבלתי-חוקתי, ראו שם, פסקה 1 לפסק דינו של השופט סולברג.

¹⁷ בג"ץ 5658/23 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת (1.1.2023).

¹⁸ שם, פסקה 33 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

¹⁹ חוק-יסוד: הכנסת, סעיף 42א(א).

הדחת חבר הפרלמנט אינה תלויה בהצבעה פרלמנטרית, אלא נעשית באמצעות הליכים חוקיים או שיפוטיים.

להלן דוגמאות אחדות ממדינות דמוקרטיות שבהן ישנו הליך הדחה פרלמנטרי.

ארצות הברית

בארצות הברית ניתן להדיח חבר קונגרס מכהן (בסנאט או בבית הנבחרים) באמצעות הצבעת רוב של שני שלישים מחברי הבית הרלוונטי. ההדחה שמורה למקרים חמורים – הפרות אתיקה משמעותיות או עבירות פליליות חמורות – ואין מנגנון הדחה אוטומטי גם במקרה של הרשעה פלילית.²⁰ לכן, המנגנון הפנים-פרלמנטרי ממלא את החלל שנוצר בהיעדר מנגנון משפטי-אוטומטי. בנוסף, מאחר שארצות הברית פועלת תחת מערכת דו-מפלגתית, כל ניסיון להדיח חבר קונגרס דורש שיתוף פעולה בין-מפלגתי, דבר המקשה על הפעלת המנגנון.

מקרים אלו שבהם מודח חבר פרלמנט נדירים מאוד. הפעם האחרונה שהדחה כזו בוצעה הייתה ב-2023, כאשר חבר הפרלמנט הרפובליקני ג'ורג' סאנטוס הודח מתפקידו כנבחר ציבור לאחר העמדתו לדין בשל הונאה פיננסית וגניבת זהויות (הוא נמצא אשם בבית המשפט רק לאחר שהודח מבית הנבחרים). הדחתו עלתה להצבעה פעמיים אך לא זכתה לרוב הדרוש לכך (290 חברי פרלמנט). עם זאת, ההצבעה עלתה לדיון פעם נוספת בעקבות דוח חמור מטעם ועדת האתיקה של בית הנבחרים בנוגע לעבירותיו של סאנטוס, שהוביל לכך שיו"ר הוועדה דרש שתתקיים הצבעה נוספת להדחתו לאחר פרסום הדוח. ההצעה עברה ברוב של 311-114 (206 חברי פרלמנט מטעם המפלגה הדמוקרטית ו-105 מהמפלגה הרפובליקנית הצביעו בעד הדחתו). חודשיים לאחר מכן נערכו בחירות מחודשות שמטרתן הייתה למלא את מקומו של סאנטוס בבית הנבחרים.

זו הייתה הפעם השישית בלבד בהיסטוריה של בית הנבחרים האמריקאי שבה הודח חבר פרלמנט באמצעות מנגנון זה, והמקרה היחיד שבו הודח חבר פרלמנט טרם הרשעתו בעבירה פלילית (אך לאחר הגשת כתב אישום).²¹ דבר זה מלמד כי אף שמדובר במנגנון פנים-פרלמנטרי, הוא בעיקר נועד לפצות על העובדה שאין בארצות הברית מנגנון אוטומטי להדחת חבר פרלמנט בשל הרשעה בעבירות פליליות, ולא נעשה במנגנון זה שימוש פוליטי.

בריטניה

בבית התחתון בבריטניה (House of Commons) ניתן להדיח חברי פרלמנט באמצעות הצבעת רוב של שני שלישים מחברי הפרלמנט, אך מדובר במנגנון שכמעט אינו פעיל. כל חבר פרלמנט יכול להגיש בקשת הדחה נגד חבר פרלמנט אחר, אך נהוג שבקשה זו תעלה להצבעה רק אם יש לכך תמיכה פוליטית רחבה או תמיכה ממשלתית.²² הפעם האחרונה שבה הליך הדחה פנים-פרלמנטרי עבר

²⁰ The U.S. Constitution, Article I, Section 5, Clause 2

²¹ Eric McDaniel, [“New York Republican George Santos expelled from Congress.”](#) NPR (December 2023); Madeline Halpert & Sam Cabral on Capitol Hill, [“George Santos expelled from Congress in historic vote.”](#) BBC (December 2023)

²² Edward Hicks, [“Resignation from the House of Commons.”](#) Briefing Paper number 06395, House of Commons Library (11.09.2019)



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

הייתה ב-1954, לאחר שחבר הפרלמנט פיטר בייקר הורשע ונשלח ל-7 שנים בכלא בעוון הונאה. באותה תקופה לא היה קיים מנגנון הדחה אוטומטי, ולכן הופעל הכלי הפנים-פרלמנטרי. עם זאת, מ-1981 ישנו מנגנון אוטומטי שבו מודח חבר פרלמנט שהורשע בפלילים ונגזר עליו עונש מאסר של שנה ומעלה.²³ גם במקרה הבריטי ניכר כי מנגנון ההדחה הפנים-פרלמנטרי נועד למנוע מחברי פרלמנט שהורשעו בפלילים לכהן בבית הנבחרים, ולא נעשה בו שימוש פוליטי. נציין שיש מנגנונים חוץ-פרלמנטריים להדיח חבר פרלמנט בבריטניה, והבולט ביותר הוא "עצומת הדחה" (recall petition), שקיים מ-2015. באמצעות מנגנון זה הבוחרים יכולים להדיח את נציגם המחוזי באמצעות עצומה, אם הוא הורשע בפלילים ונידון למאסר, הושעה מעבודת הפרלמנט ל-10 ימי עבודה ומעלה על ידי ועדת האתיקה או שנמצא כי הוא הגיש דוחות כספיים שקריים או מוטעים. מאז החלת החוק המאפשר עצומת הדחה נעשה בו שימוש כשש פעמים, ומתוכם הוא הושלם והוביל להחלפת חבר הפרלמנט ארבע פעמים (פעם אחת העצומה להדחת חבר הפרלמנט לא קיבלה את הרוב הדרוש לכך מקרב בוחריו המחוז, ופעם נוספת חבר הפרלמנט התפטר טרם השלמת התהליך). עם זאת, מנגנון זה שונה בתכלית השינוי ממנגנון ההדחה הפנים-פרלמנטרי, שכן הוא מתבצע על ידי הבוחרים שמבקשים להדיח את חבר הפרלמנט שלו הם נתנו את הסמכות לייצג אותם בבית הנבחרים, ולא על ידי נציגים פוליטיים אחרים.

ניו זילנד

בניו זילנד לא קיים מנגנון להדחת חברי פרלמנט על ידי הפרלמנט בכללותו, אלא ישנו מנגנון הדחה ייחודי מסוגו, שהוא פנים-סיעתי ואינו תלוי בפרלמנט כלל. במקרים אלו הסיעה רשאית להצביע על הדחת אחד מנציגיה, והמודח מאבד את מקומו בפרלמנט. אם מדובר בחבר פרלמנט שנבחר כנציג המפלגה ברשימה הארצית, הוא יוחלף על ידי הבא בתור ברשימת הסיעה בבחירות לפרלמנט; אם חבר הסיעה המודח נבחר על ידי מחוז מסוים, הדבר יוביל לבחירות חדשות באותו מחוז.²⁴ במקרה זה לפרלמנט אין סמכות להדיח את אחד מנציגיו. רק חברי פרלמנט המשתייכים לסיעתו של חבר הפרלמנט המועמד להדחה – כלומר, שהם חלק ממנגנון הייצוג הפנימי של הסיעה – יכולים להשפיע על ההחלטה להדיחו.

4. השלכות יישום חוק ההדחה על ייצוגם הפוליטי של מיעוטים

הפעלת חוק ההדחה, לצד אמצעים נוספים כמו פסילת מועמדים ורשימות, מעוררת חשש ממשי לפגיעה מצטברת בזכות הייצוג הפוליטי של קבוצות מיעוט, ולכך שהחוק ישמש מנגנון לפסילה פוליטית בדיעבד. ייצוג פוליטי הוא מרכיב יסוד במשטר דמוקרטי, לא רק עבור הפרטים הנבחרים, אלא גם, ואולי בעיקר, עבור הקבוצות שהם מייצגים. כאשר כלים דרסטיים מופעלים באופן מגמתי נגד נציגי מיעוט, נפגעת לא רק הזכות האישית של המועמד, אלא גם הזכות הקולקטיבית של הקהילה לביטוי פוליטי, לשייכות אזרחית ולהשפעה על קבלת ההחלטות.

בעוד הסכנה המיידית ביותר בהדחתו של ח"כ איימן עודה היא כלפי נבחר ציבור מהחברה הערבית, חשוב להדגיש כי כל קבוצה – פוליטית, אידיאולוגית,

²³ The British Representation of the People Act-1981, article 1

²⁴ New Zealand's Electoral Act-1993, sections 55A-55E

דתית או אתנית – עשויה להימצא בעמדת מיעוט ברגע נתון. מנגנון הדחה שנשלט על ידי רוב פוליטי עלול לשמש בעתיד להרחקת קולות ביקורתיים אחרים, באופן הפוגע בליבת הדמוקרטיה הפלורליסטית. לפיכך ההגנה על זכותו של מיעוט לייצוג פוליטי חורגת מהאינטרס של קבוצה מסוימת – והיא תנאי לשימור הלגיטימיות של ההליך הדמוקרטי כולו. עמד על כך הנשיא גרוניס בעניין **גוטמן**:

כיום ניתן לטעמי לגרוס כי מעיקרון הייצוג נגזרת חובה עקרונית לקיים שיטת בחירות שתאפשר ייצוג של מיעוטים בכנסת. חשיבות ייצוגם של מיעוטים בבית הנבחרים נטועה בצורך ביצירת חסמים מפני עריצות הרוב הנמצא בשלטון. כאשר רגליה של קבוצת אזרחים השייכת למיעוט מודרות מבית הנבחרים, קולה עלול שלא להישמע במוסדות השלטון ועל כן קל יותר לפגוע בזכויות היסוד ובאינטרסים שלה.²⁵

עמדה דומה הוצגה בפני ועדת החוקה, חוק ומשפט מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה עוד במהלך חקיקת החוק:

מובן כי חקיקתו של תיקון כזה המוצע, מחייבת זהירות רבה נוכח הקשיים שהוא מעורר. הכוונה בהקשר זה היא לקשיים המובנים שבקיומו של משפט עמיתים על בסיס אידיאולוגי, תוך הסמכת רוב פוליטי של חברי כנסת להחליט על הפסקת כהונה של חבר כנסת מכהן, אשר נבחר כדין. מובן גם כי בהסדר שכזה [...] **יש כדי לפתוח פתח להתנכלות של הרוב למיעוט, ולזכויות הייצוג שלו בכנסת**, ולגרוס לסיכול רצון הבוחרים.²⁶

הפגיעה בייצוג הפוליטי של האזרחים הערבים

החלת חוק ההדחה כלפי חברי כנסת ערבים או חברי כנסת ממפלגות ערביות מצטרפת לשורה של חוקים ופרקטיקות פוליטיות המגבילות את ייצוגו של המיעוט הערבי בישראל. גם כאשר הליכים אלה לא מגיעים לכדי הדחה בפועל, עצם קיומם תורם לתחושת הדרה ולצמצום מרחב הפעולה של ייצוג פרלמנטרי עצמאי וביקורתי. במדינה שמגדירה את עצמה על בסיס זהותו הלאומית של הרוב, ולאור מעמדן השולי של המפלגות הערביות בזירה הקואליציונית, הפעלת אמצעים דרסטיים כלפי נבחריהן מחלישה את הלגיטימציה של קול מיעוט מובחן ומאיימת על עקרונות השוויון הפוליטי והפלורליזם הדמוקרטי. בית המשפט עמד לא אחת על חשיבות הייצוג של מיעוטים בכלל, ושל המיעוט הערבי בפרט. כך למשל, בעניין **גוטמן** הנשיא גרוניס קבע כי –

בישראל, לייצוג המיעוטים בבית הנבחרים חשיבות יתרה. החברה הישראלית היא חברה מגוונת ומורכבת, שבקרבה מיעוטים שונים, ובפרט המיעוט הערבי והמיעוט החרדי. [...] ישנם מיעוטים שבית משפט זה הכיר בהם כבעלי מעמד מיוחד בישראל. כזה הוא המיעוט הערבי-ישראלי, וזאת,

²⁵ בג"ץ 3166/14 גוטמן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 32 לפסק דינו של הנשיא גרוניס (12.3.2015).

²⁶ פרוטוקול ישיבה מס' 134 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-20, 55–56 (29.2.2016).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

בין היתר, נוכח גודלו של מיעוט זה והיחסים המורכבים בינו לבין הרוב היהודי במדינה.²⁷

אומנם חוק ההדחה כולל תנאי סף – תמיכתם של עשרה חברי כנסת מהאופוזיציה – תנאי שנועד לכאורה להבטיח הליך קונצנזואלי החורג משיקולים קואליציוניים צרים; מנגנון זה עשוי לצמצם את הסיכון לשימוש פוליטי בחוק כלפי יריבים פוליטיים מהאופוזיציה. ואולם הוא אינו מספק מענה לפגיעה בחברי כנסת מהמפלגות הערביות, אשר נוכחותם בכנסת אינה רק ביטוי לעמדה פוליטית אופוזיציונית, אלא מימוש של הזכות הקבוצתית לייצוג קול ייחודי ומובחן בזירה הפוליטית. זהותן של קואליציות ואופוזיציות משתנה, אך קבוצות מיעוט אתניות ולאומיות נותרות בעמדה מבנית נחותה במנגנוני הכרעה רובניים. מעבר לכך, ראוי לציין כי בשונה מקבוצות מיעוט אחרות, המפלגות הערביות כמעט אינן משתתפות בקואליציות, בין בשל מדיניות הדרה ובין בשל בחירתן להישאר מחוץ למעגל השלטון. עובדה זו מעצימה את הפגיעות של ייצוגן הפרלמנטרי, שכן אין בידן להשפיע על מנגנוני הכוח הקואליציוניים – ובכללם גם על השימוש האפשרי בחוק ההדחה כלפיהן. לכן, גם אמצעים פרוצדורליים שנועדו להגן על איזון פוליטי אינם מספקים הגנה מהותית לזכויות הפוליטיות של המיעוט הערבי.

במציאות הפוליטית בישראל, המיעוט הערבי ניצב בקו החזית של הפגיעה בזכות לייצוג. ניסיונות חוזרים ונשנים לפסול רשימות ומועמדים ערבים מכוח סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, לצד הליכי הדחה שנקטו נגד חברי הכנסת עופר כסיף ואיימן עודה, ממחישים היטב את הסכנה לשימוש מבודל ופוליטי בסעיפים אלה. גם כאשר בג"ץ סיכל את רוב הניסיונות הללו – עצם קיומם יוצר אפקט מצנן, מעמיק את תחושת ההדרה ומשדר מסר של דה-לגיטימציה כלפי ייצוג פוליטי עצמאי וביקורתי מצד החברה הערבית.

פגיעה ביכולת של קבוצות מיעוט, ובייחוד של הציבור הערבי בישראל, לבחור נציגים שיבטאו את עמדותיהן, זהויותיהן ואורח חייהן באופן אותנטי איננה רק בעיה של צדק ייצוגי. זוהי פגיעה בעקרונות הבסיסיים של הדמוקרטיה, וביכולת של החברה הישראלית לשמר מרחב פוליטי פתוח, שוויוני ורב-תרבותי.

אפקט מצנן והשלכות על השיח הדמוקרטי

לצד הפגיעה הישירה בזכות להיבחר ובזכות לייצוג קבוצתי, השימוש הפוליטי בסעיף ההדחה יוצר גם אפקט מצנן משמעותי על חופש הביטוי הפוליטי של חברי כנסת. עצם קיומם של הליכים להדחה – גם כאשר לא הושלמו – שולח מסר ברור לפוליטיקאים ולציבור הרחב: הבעת עמדות ביקורתיות, ובפרט כאלה הנוגעות למבנה המדינה, למדיניותה כלפי הפלסטינים תושבי יהודה, שומרון ועזה או למאפייניה כמדינה יהודית, עלולה לשמש עילה להדחה.

במצב כזה, נבחר ציבור עשויים לצנזר את עצמם מראש ולהימנע מהשמעת עמדות פוליטיות מהותיות, מתוך חשש מהשלכות אישיות ופוליטיות. התוצאה היא פגיעה מהותית בחופש הביטוי הפוליטי – ובייחוד בזכותו של מיעוט

²⁷ שם, פסקה 33 לפסק דינו של הנשיא גרוניס. להרחבה ביחס למעמדו הייחודי של המיעוט הערבי ראו גם: בג"ץ 4112/99 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נו" 393, 417-418, פסק דינו של הנשיא ברק (2002); וכן בג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נה(5) 27-28 (2001).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

להביע ביקורת על השלטון. דווקא במדינה דמוקרטית, שבה חופש הביטוי הפוליטי אמור לעמוד בליבת ההגנה החוקתית, הופך הסעיף לכלי שבאמצעותו ניתן להגביל את גבולות הלגיטימיות של השיח.

התוצאה היא **צמצום השיח הציבורי והמגוון הפוליטי**, דווקא כשהדמוקרטיה נבחנת ביכולתה להכיל קולות שונים. הסכנה טמונה בכך שכלי שנועד להגן על הדמוקרטיה מפני מי שמבקשים להפילה – הופך לאמצעי להחלשתה מבפנים דרך ריסון יזום של קולות מיעוט, פגיעה בייצוג וצמצום המרחב הפוליטי של קבוצות מסוימות.

אף שהסכנה המוחשית ביותר כיום נוגעת לייצוג של המיעוט הערבי, הפגיעה בזכות לייצוג קבוצתי היא איום עקרוני על הדמוקרטיה – משום שכל קבוצה יכולה, ברגע נתון, להימצא בעמדת מיעוט פוליטי, אידיאולוגי או אתני. לכן, תקדים של שלילת ייצוג ממיעוט מסוים עלול לשמש בעתיד כלי גם נגד קבוצות אחרות – ובכך לערער את יסודות הפלורליזם הדמוקרטי כולו.

5. התייחסות להליך הדחתו של איימן עודה

נציין בקצרה כי ההליך שהתקיים בוועדת הכנסת באשר להדחתו של איימן עודה מדגיש את כל החששות שהובעו עוד במהלך חקיקת החוק – שהכנסת היא לא הגורם המתאים לערוך הליך "מעין שיפוטי" לבחינת ראיות וקביעת קביעות משפטיות.

בתור דוגמה המעידה על ההליך כולו ניתן לראות את דברי הפתיחה של יו"ר הוועדה ח"כ אופיר כץ (שהיה גם אחד מחברי הכנסת החתומים על המכתב הדורש את הדחתו). לאחר שח"כ כץ הסביר שמדובר בדיון "מעין שיפוטי" ותיאר את סדרי הדיון, הוא קבע בטרם שמיעת עדויות כלשהן או את דברי ח"כ עודה וסנגורו כי איימן עודה תמך בפירוש בטרור, ושלא ייתן לכהונתו להימשך.²⁸

כך גם במהלך הדיון טען ח"כ משה סעדה: "תגידו, אנחנו בהליך מעין שיפוטי, אבל למישהו יש בכלל שאלה, שהאיש הזה תומך במאבק מזוין ותומך בטרור? אני שואל באמת, האם יש למישהו את השאלה בעניין הזה?"²⁹

העובדה כי יו"ר הוועדה, שהיא גוף מעין שיפוטי, קבע בצורה חד-משמעית את עמדתו עוד לפני ששמע את עמדות היועצת המשפטית של הכנסת והיועצת

²⁸ "איימן עודה הוא החזית השמינית שלנו. [...] מאז השביעי באוקטובר, כשמדינת ישראל הותקפה בטבח האכזרי בתולדותיה, הוא לא הסכים פעם אחת לומר שחמאס וחיזבאללה הם ארגון טרור. ההפך, הוא מצדיק את מעשיהם. מאשים את חיילי צה"ל בכל פשע אפשרי – רצח, טבח, הכול. [...] הוא לא עושה מאז שהוא בפוליטיקה דבר למען ערביי ישראל. מהיום הראשון שלו, הוא רק בעד עזה ונגד מדינת ישראל. אני רוצה לומר לו שאם היית מתנהל כך בסוריה, בלבנון או באיראן, מדינות שאתה מזדהה איתן, הדחה מהפרלמנט היה רק הספת. במדינות האלה היו תולים אותך הפוך בכיכר העיר ושם היו מדלגים על ועדת אתיקה, ועדת הכנסת ובג"ץ. אבל ישראל היא לא מדינה כזו. היא הדמוקרטיה היחידה במזרח התיכון, והיא גם הדמוקרטיה היחידה בעולם, שמאפשרת לאדם כזה, שפועל נגדה, לשבת בפרלמנט שלה. אנחנו לא ניתן לזה להימשך. לא בשם חופש הביטוי, לא בשם סובלנות. ההתבטאויות שלו הן לא ביקורת, הן לא חופש ביטוי – הן תמיכה עקבית, ברורה ומתמשכת באויבי המדינה ובמאבק מזוין נגדנו. כל מי שענינו בראשו מבין שהוא לא צריך להיות חלק מהחיים הציבוריים כאן. ולגבי ההשוואה המקוממת שלו בין חטופים למחבלים, יש פה תמיכה מובהקת בטרור מצידו. עצם ההשוואה, הרי לכולנו ברור שהמחבלים האלה רובם אחרי זה חוזרים לטרור וחוזרים לרצוח אותנו, כשהוא כל הזמן אומר, גם במקרה הזה, בעד אותם רוצחים, הוא מביע תמיכה בטרור, מביע תמיכה במעשה שלהם והוא גם יודע שהם יחזרו לפעול בטרור, וזהו הוא תומך". פרוטוקול הדיון בוועדת הכנסת, 24.6.2025 עמ' 4.

²⁹ שם, בעמ' 52.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

המשפטית לממשלה ואת דבר ח"כ עודה ואת סגורו; העובדה שחבר כנסת החבר באותו "גוף מעין שיפוט" כבר קבע ש"אין בכלל שאלה למישהו" באשר להחלטה שאותו גוף מעין שיפוט אמור לקבל – פוגעות בשורשו של ההליך. בכך יש להעיד על ההליך כולו שהיה שזור בנאומים משתלחים ופוליטיים במהותם והתעלמות מעמדותיה המשפטיות של יועמ"שית הכנסת (למשל באשר להתבטאויות שאליהן ניתן, פרוצדורלית, להתייחס, משום שרק הן הופיעו במכתב שעליו החתים ח"כ אביחי בוארון 70 ח"כים בפתח הליך ההדחה).

הכנסת הוכיחה אם כן – כפי שנחזה מראש – שהיא לא גוף שיכול לשמוע, באופן אמיתי, ראיות, לשקול אותן ולקבוע קביעות משפטיות באשר להתקיימות העילות לפי חוק ההדחה. עמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, שהצטרפה לעמדת היועצת המשפטית לכנסת, הייתה חד-משמעית, שדבריו של ח"כ עודה לא עומדים ברף העילה להדחה על פי החוק.³⁰ ועדת הכנסת התעלמה מקביעתה ואישרה את ההצעה להמליץ על הדחתו של ח"כ עודה.

נציין עוד שההתעלמות המוחלטת מעמדת היועצת המשפטית לממשלה, ומעמדת היועצת המשפטית לכנסת, היא עוד נדבך בהמשך ההפיכה המשטרית – שבאה לידי ביטוי שוב ושוב בהתעלמות מעמדתם של גורמי המקצוע ובפרט הייעוץ המשפטי. יש בכך מאפיינים נוספים של ההפיכה: פגיעה בזכות לשוויון של הציבור הערבי (בין היתר על ידי הפחתת תקציבים) ופגיעה בזכות לבחור ולהיבחר. אך במקרה זה מדובר בהתעלמות כפולה – שכן העילות לפי חוק ההדחה הן גם עבירות פליליות (תמיכה בטרור לפי עבירת ההסתה בחוק המאבק בטרור, וכן הסתה לגזענות לפי חוק העונשין – עבירות שאין עליהן חסינות פרלמנטרית). ובכך, שיתוף פעולה עם הליך הדחה של חברי כנסת הוא למעשה גם עקיפה של הייעוץ המשפטי והפרקליטות והבעת אי-אמון בהם.

6. סיכום

חוק ההדחה הוא חוק חריג מאוד בעולם הדמוקרטי. במקומות הספורים שבהם קבוע מנגנון הדחה, הוא קיים משום שהכהונה בפרלמנט אינה פוקעת באופן אוטומטי לאחר הרשעה סופית. ניכר כי גם במדינות אלה השימוש במנגנון ההדחה הפנים-פרלמנטרי הוא נדיר ולא נעשה בו שימוש פוליטי. בישראל, לעומת זאת, קיים מנגנון פנים-פרלמנטרי להדחת חברי כנסת, אף שהחוק קובע קריטריונים שעל פיהם כהונת חבר כנסת פוקעת באופן אוטומטי במקרים כגון הרשעה בעבירה שיש עימה קלון. המצב הקיים בישראל, שבו החוק מאפשר לרוב להדיח, בהחלטה פוליטית, נציג של מיעוט פוגע קשות בזכות לבחור ולהיבחר ובזכות של המיעוט לייצוג. בעייתיות זו ניכרת גם בהליך ההדחה נגד ח"כ איימן עודה. כפי שנטען מבעוד מועד על ידי המתנגדים לחוק, הכנסת איננה פורום מתאים לקיום הליך "מעין שיפוט" כזה של שמיעת ראיות וקביעת ממצאים משפטיים, וההליך הפך למופע של השתלחויות ונאומים פוליטיים. ההתעלמות של רוב חברי ועדת הכנסת מעמדות יועמ"שית הכנסת והיועצת המשפטית לממשלה, הן נדבך נוסף של ההפיכה המשטרית וההתעלמות משלטון החוק.

³⁰ פרוטוקול הדיון בוועדת הכנסת, 30.6.2025, עמ' 27.