



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23
لجنة الانتخابات المركزية للكنيست 23

The Central Elections Committee for the 23rd Knesset

Justice Neal Hendel
Supreme Court of Israel
Chairman of the Central Elections Committee

قاضي نيل هندل
المحكمة العليا
رئيس لجنة الانتخابات المركزية

השופט ניל הנדל
בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית

ה"ש 1/23

היועץ המשפטי לכנסת

בעניין שבין המבקש :

לבין

- המשיבים :
1. סיעת כחול לבן
 2. סיעת הליכוד
 3. סיעת הרשימה המשותפת
 4. סיעת התאחדות הספרדים שומרי תורה
 5. סיעת ישראל ביתנו
 6. סיעת יהדות התורה
 7. סיעת העבודה – גשר
 8. סיעת המחנה הדמוקרטי
 9. סיעת הבית היהודי – האיחוד הלאומי
 10. סיעת הימין החדש
 11. היועץ המשפטי לממשלה

בקשה להכרעה מוקדמת בעניין תחולתו של סעיף 6א לחוק-יסוד: הממשלה בתקופת הבחירות

- בשם המבקש : עו"ד אביטל סומפולינסקי
- בשם המשיבה 1 : עו"ד שמעון בראון ; עו"ד ערן מרינברג
- בשם המשיבה 2 : עו"ד אבי הלוי
- בשם המשיבה 5 : עו"ד איתן הברמן
- בשם המשיבה 6 : עו"ד מנחם מושקוביץ
- בשם המשיבה 7 : עו"ד עמרי שגב
- בשם המשיבה 8 : עו"ד אורי הברמן
- בשם המשיבה 10 : עו"ד אפרת איצקוביץ
- בשם המשיב 11 : עו"ד יונתן ברמן

החלטה

עמוד 1 מתוך 12

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס פאקס: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

מונחת לפניי בקשה להכרעה מוקדמת מטעם היועץ המשפטי לכנסת, שעניינה בשניים. האחד, למי הסמכות לקבוע האם חבר כנסת "פרש מסיעתו" לפי 6א לחוק-יסוד: הכנסת ("חוק היסוד"). השנייה, האם התמודדות בבחירות לכנסת חדשה, במסגרת רשימת מועמדים שמגישה מפלגה שאינה המפלגה אותה מייצג חבר הכנסת בכנסת היוצאת, מהווה – כשלעצמה – פרישה מסיעה האסורה לפי סעיף 6א לחוק היסוד.

טענות הצדדים

1. המבקש סבור כי יש לענות בשלילה לשתי השאלות שהוצגו. לשיטתו, סמכותה של ועדת הכנסת להכריז על חבר כנסת כפורש היא סמכות קונסטיטטיבית ייחודית, הנתונה לוועדת הכנסת בלבד. על כן, ועדת הבחירות המרכזית אינה רשאית שלא לאשר התמודדותו של מועמד, אף אם היא קובעת שהוא פרש מסיעתו ולא התפטר מהכנסת בסמוך לכך, אלא אם ועדת הכנסת קבעה את הפרישה לפי התנאים הקבועים בחוק הכנסת, התשנ"ד-1994. כמו כן סבור המבקש כי התמודדות חבר הכנסת היוצאת במסגרת פוליטית אחרת מזו שייצג בכנסת – אינה מהווה, כשלעצמה, פרישה מסיעה. לפי עמדה זו, המגבלות החלות על חבר כנסת שפרש מסיעה נועדו למנוע "מעילה באמון הציבור", המתבטאת בכך שפלוגי נבחר לכנסת במסגרת רשימת מועמדים מסוימת, ולאחר מכן הוא פועל מתוך הכנסת בניגוד לעמדת הסיעה שנבחרה. רציונאל זה, לשיטת המבקש, אינו מתקיים בתקופה הסמוכה לבחירות לכנסת, שכן מדובר בתקופה ייחודית שבה המסגרות הפוליטיות מגבשות צורה לקראת הבחירות הבאות.

ביקשתי את עמדת סיעות הכנסת היוצאת ואת עמדת היועץ המשפטי לממשלה. חלק מהסיעות לא הגישו תגובה או שהותירו את ההכרעה לשיקול דעת. סיעות אחרות הציגו את עמדותיהן, שניתן לחלקן לשלוש קבוצות. קבוצה אחת, הכוללת את משיבות 5, 6 ו-8 (סיעות ישראל ביתנו, יהדות התורה והמחנה הדמוקרטי), הודיעה כי היא תומכת בעמדת המבקש במלואה. שנייה, הכוללת את משיבה 7 (סיעת העבודה-גשר), סברה כי לוועדת הבחירות הסמכות להכריע בנושא, בעת בחינת רשימת מועמדים, וכי התמודדות בבחירות במסגרת פוליטית אחרת עלולה להוות פרישה מסיעה. שלישית, הכוללת את משיבה 1 (סיעת כחול לבן) צידדה בעמדת המבקש בשאלת הסמכות, בדומה לקבוצה הראשונה, אך חלקה עליו בשאלה המהותית, בדומה לקבוצה השנייה.

משיב 11, היועץ המשפטי לממשלה, לא הביע עמדה קונקרטי. טעמו לכך הוא שהיועץ המשפטי לכנסת הוא הפרשן הרלוונטי של דיני הכנסת בנושא התפלגות או פרישה, בצירוף העובדה

עמוד 2 מתוך 12

שבמועד זה אין כל מקרה קונקרטי הטעון הכרעה. יחד עם זאת, לתגובה צורפה עמדת היועץ המשפטי לממשלה שהוגשה במסגרת בג"ץ 1759/06 מפלגת העבודה נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית (14.08.2006) (עניין "מפלגת העבודה"), לפיה סמכותה של ועדת הכנסת איננה ייחודית והיא דקלרטיבית באופייה. עמדה זו הוגשה לנוכח עמדה שונה שהובעה על ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17, השופטת ד' ביניש. בית המשפט העליון לא הכריע בין העמדות השונות, שכן באותו עניין ההכרעה בה לא נדרשה מבחינה אופרטיבית.

הרקע הנורמטיבי

2. נפתח בהצגת הרקע הנורמטיבי העוסק בפרישה מסיעה. במוקד דיוננו עומדת הוראת סעיף 6א לחוק היסוד, הקובע כדלהלן:

"(א) חבר הכנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו, לא ייכלל, בבחירות לכנסת שלאחריה, ברשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהיתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת; הוראה זו לא תחול על התפלגות סיעה בתנאים שנקבעו בחוק.

(ב) לענין סעיף זה –

'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."

פרק י' לחוק הכנסת קובע הוראות משלימות להסדר זה, כגון הגדרת התפלגות מותרת, שאינה בגדר פרישה מסיעה. לענייננו רלוונטי בעיקר סעיף 61(א) לחוק הכנסת, המוסיף וקובע ביחס לפרישה מסיעה:

"פרש חבר הכנסת מסיעתו שלא במסגרת התפלגות, תקבע ועדת הכנסת בישיבה שבסמוך לאחר הפרישה ולאחר שנתנה לחבר הכנסת הזדמנות להשמיע את טענותיו, את דבר פרישתו, וכן את השינוי במספר חברי אותה סיעה."

הנה כי כן, הכלל הוא כי ועדת הכנסת צריכה לקבוע את דבר הפרישה. ומן החקיקה העוסקת בפרישה מסיעה, אל החקיקה שעניינה הסמכות לאשר רשימות מועמדים.

3. פרק ו' לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 ("חוק הבחירות") עוסק ברשימות מועמדים והגשתן. סעיף 63 לחוק, שכותרתו "אישור רשימות מועמדים", קובע כך:

"רשימת מועמדים... שהוגשה כהלכה, או שתוקנה לפי סעיף 62, תאשר אותה הועדה המרכזית..."

הסעיף מטיל על ועדת הבחירות המרכזית את החובה לאשר את רשימות המועמדים שהוגשו כהלכה, ובהתאם לכך גם את הסמכות לקבוע האם רשימת מועמדים לא הוגשה כהלכה, ועל כן נפל בה ליקוי. מכוח סעיף חוק זה, הוועדה בוחנת, בין היתר, האם כל מועמד שנכלל ברשימת מועמדים שהוגשה לקראת הבחירות עומד בתנאי חוק היסוד וחוק הבחירות. בחינה זו כוללת בדיקה מדוקדקת של כשירות המועמד להתמודד, ובכלל זה גם עמידה בדרישות להסכמת המועמד להתמודד, במגבלות של גיל, ובתנאים של אזרחות ותושבות. במקרים מסוימים הוועדה רשאית לבחון גם סוגיות מהותיות הכרוכות בכירור עובדתי מורכב יותר, כגון מטרותיהם ומעשיהם של המועמדים (עיינו: סעיפים 6, 7, ו-7א לחוק היסוד וסעיפים 56 עד 58 לחוק הבחירות). להשלמת התמונה, על סירוב של הוועדה לאשר רשימת מועמדים או חלקה, מחמת הגשתה "שלא כהלכה", ניתן לערער לבית המשפט העליון (סעיף 64 לחוק הבחירות).

סיכומה של מסגרת נורמטיבית, ועדת הבחירות המרכזית מוסמכת לבחון האם רשימה הוגשה "כהלכה". בד בבד, ועדת הכנסת מוסמכת לקבוע כי חבר כנסת יוצאת מוגדר כמי ש"פרש מסיעה". אין חולק כי במקרה כזה חייבת ועדת הבחירות המרכזית לקבוע שהתמודדותו של חבר הכנסת במסגרת רשימת מועמדים שהגישה מפלגה, שהיתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת – "אינה כהלכה". המחלוקת נסובה על מקרה שבו ועדת הכנסת כלל לא נדרשה לעניינו של חבר הכנסת, ולא קבעה כי הוא פרש מסיעה או שללה זאת. האם גם במקרה כזה רשאית ועדת הבחירות לקבוע, בנסיבות המתאימות, כי מדובר בהגשה "שאינה כהלכה"? זוהי השאלה שבה נדון בפתח הדברים. רק לאחר שתובהר מסגרת הסמכות, ובכפוף להכרעה, יהיה מקום לרון בשאלה השניה שבה נחלקו הצדדים: האם התמודדות של חבר כנסת במסגרת רשימת מועמדים, שמגישה מפלגה השונה מזו שאותה מייצגת הסיעה בה הוא חבר בכנסת היוצאת, מהווה פרישה מסיעה כשלעצמה?

דיון והכרעה – סמכות להכריז על חבר כנסת כפורש

4. כאמור, המבקש וחלק מהמשיבות טוענים כי לוועדת הכנסת סמכות ייחודית לקבוע כי חבר כנסת ייחשב כפורש במשמעות המושג בחוק היסוד. על פי קו זה שהציגו, קביעת ועדת הכנסת היא

עמוד 4 מתוך 12

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirot.gov.il

קונסטיטוטיוטית, ומכוננת את מעמדו של חבר הכנסת כחבר "פורש". ללא קביעה – סטטוס אין. מכאן מסקנתם שוועדת הבחירות המרכזית אינה יכולה לקבוע כי מועמד מטעם רשימה מסוימת הוא בגדר חבר כנסת שפרש, מבלי שוועדת הכנסת קבעה כך קודם לכן. עמדה זו נסמכת על פרשנות סעיף 61 לחוק הכנסת, שצוטט לעיל. למרות זאת, ובדומה לטענת היועץ המשפטי לממשלה בעניין מפלגת העבודה – שנותרה בצריך עיון בפסק הדין – סבורני כי לשון החוק ותכליתו תומכים בעמדה שונה.

אכן, סעיף 61 לחוק הכנסת קובע כי אם "פרש חבר הכנסת מסיעתו שלא במסגרת התפלגות, תקבע ועדת הכנסת... את דבר פרישתו". מכאן אנו למדים על חובתה של ועדת הכנסת לקבוע את דבר פרישתו של חבר כנסת. ברם, החוק אינו שולל מגורם אחר את הסמכות לדון, ולו באופן אגבי, בסוגיית הפרישה. בפרט, חוק הכנסת אינו עוסק בתקופת בחירות ובדיני הבחירות. עניינו במרקם החיים הפרלמנטריים, ולא ברשימות מועמדים לכנסת חדשה. פרק י' לחוק, שבו מצוי סעיף 61, עוסק על פי כותרתו ב"סיעות". הפרק קובע, מלבד השאלה כיצד נקבעת פרישה מסיעה, גם מתי ישנה התפלגות של סיעה, מהו האופן שבו יש לאשר התפלגות סיעה, מספר חברי הכנסת שיש לסיעה לאחר התפלגות או פרישה, ומה דין ייצוג הסיעה כאשר חברי הסיעה חלוקים בשאלה מי מייצג את הסיעה. עניינו הרואות – עניינים פרלמנטריים, ולא דיני בחירות. עולה כי לשון חוק הבחירות ומכלול הסדריו אינה תומכת בעמדה כזו או אחרת, ובעיקר – לא ניתן ללמוד ממנה, בטח לא באופן מפורש, על שלילת סמכותה של ועדת הבחירות שלא לאשר רשימה לעת בחירות, אם לדעתה אחד מהמועמדים הוא חבר כנסת שפרש מסיעה.

מן הצד השני, לשון חוק הבחירות תומכת דווקא בסמכות ועדת הבחירות לקבוע, לעניין אישורן של רשימות, כי חבר כנסת פרש מסיעה: "רשימת מועמדים שהוגשה כהלכה, תאשר אותה הועדה המרכזית". הלשון רחבה ובלתי מסויגת. בה בעת, בצמוד לסעיף 6א ניתן למצוא דוגמא להגבלה מפורשת של סמכות – אמנם לא של ועדת הבחירות אלא של העומד בראשה. כך, סעיף 6(א) לחוק היסוד מסמיך את יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לקבוע קיומו או העדרו של קלון, שעלול למנוע מאדם התמודדות בבחירות לכנסת. במקביל לכך, סעיף 6(ד) שולל במפורש את סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, כאשר בית משפט קבע את דבר הקלון: "קביעת יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית... לא תידרש אם קבע בית המשפט, לפי דין, כי יש עם העבירה, בנסיבות הענין, משום קלון". השוני בלשון שני הסעיפים הסמוכים זה לזה – שלילת הסמכות ביחס לקלון ושתיקה ביחס לפרישה – תומכת בעמדה שהסמכות קיימת במקרה של פרישה.

5. הניתוח הלשוני נוטה אפוא לטובת מתן הסמכות לוועדת הבחירות המרכזית. עם זאת, יש להודות כי אין לסוגיית הסמכות התייחסות מפורשת, וניתן לפרש את דברי החקיקה בשתי הדרכים שהוצעו. עלינו לפנות אפוא לתכלית דברי החקיקה. על כוונת המחוקק לעניין מעמדה של ועדת הכנסת וקביעותיה ניתן ללמוד, בראש ובראשונה, מהתיקון שבמסגרתו נקבעה לראשונה סמכות ועדת הכנסת לקבוע את דבר פרישתו של חבר כנסת. במסגרת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 12), נחקקה גם הוראת המעבר הבאה:

”חבר הכנסת שפרש לפני תחילתו של חוק זה מהסיעה אשר שמו נכלל ברשימת המועמדים שלה, והוא חזר אליה בהסכמתה לפני תחילתו של חוק זה או לא יאוחר משה חודשים מתחילתו – בטל כל הסכם שנעשה עמו בקשר עם פרישתו, ורואים אותו, לענין חוק זה, כאילו לא פרש מסיעתו (סעיף 6(3) לחוק הכנסת).”

הוראת המעבר מסדירה במפורש מצב שבו חבר כנסת פרש קודם לתיקון החוק, ובטרם נקבעה בחוק סמכות ועדת הכנסת לקבוע את דבר הפרישה. זאת ועוד, מהוראת המעבר ניתן ללמוד שרואים את חבר הכנסת כאילו פרש אם הוא לא פועל באופן אקטיבי וחוזר בהסכמה את הסיעה ממנה פרש. במילים אחרות, המחוקק סבר שבמועד תיקון החוק חבר כנסת עשוי היה להיות מוגדר כ”פורש” גם מבלי שנקבע כך בוועדת הכנסת. יתר על כן, גם לאחר תיקון החוק חבר כנסת יכול היה להיות מוגדר כמי שפרש, מבלי שהדבר נקבע במפורש בוועדת הכנסת, וזאת אם לא שב לסיעת מחצבתו בתוך חצי שנה. הוראת המעבר מלמדת אפוא שהמחוקק הפריד בין השאלה האם יש לראות חבר כנסת כמי פרש מסיעתו, ובין השאלה האם ועדת הכנסת קבעה כך. לא המדרש עיקר אלא המעשה. כמובן, מדובר בהוראת מעבר, שלאחריה נכנס לתוקף דבר חקיקה חדש, ולכן יש להתייחס אל הדברים בזהירות הראויה; אך עדיין פורצת הוראה זו צוהר לתכליתו של החוק ולכוונת המחוקק.

6. ניתן ללמוד על הסמכות גם מתכליות דיני הבחירות וועדת הבחירות, ותכלית ההסדר בדבר פרישה מסיעה. הסמכות קשורה בטבורה בדין המהותי, ויש לפרשה באופן המקדם את תכליותיו ולא באופן הפוגע במימושו. נפתח עם התייחסות לדיני הבחירות ולמקומה של ועדת הבחירות המרכזית בתוכם. סעיף 137 לחוק הבחירות מעיד על ייחודה של הוועדה ועל סמכויותיה הנרחבות ביחס לנושאים המצויים באחריותה:

”כל קובלנה בקשר למעשה או למחדל לפי חוק זה מסורה לסמכותה היחידה של הוועדה המרכזית; שום בית משפט לא ייזקק לבקשת סעד בקשר למעשה או למחדל כזה או בקשר להחלטה או להוראה של הוועדה

המרכזית, של יושב ראש הוועדה וסגניו, של יושב ראש הוועדה, של ועדה אזורית או של ועדת קלפי – חוץ מן המקרים שלגביהם ישנה בחוק זה הוראה אחרת".

דוגמאות מובהקות לתחולת הסעיף הן קבלת רשימות מועמדים, בחינתן ואישורן. סמכויות כה נרחבות לוועדה ולעומד בראשה נגזרות מתפקידה המרכזי של ועדת הבחירות במהלך תקופת הבחירות:

"ביסוד פעולתה [של ועדת הבחירות] מונחת הדאגה לטוהר הבחירות ולתקינות ההליך הדמוקרטי. בידה הופקדה השמירה על המימוש, הלכה למעשה, של אחת מזכויות היסוד החשובות ביותר: הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת ישראל. עליה הוטל התפקיד להחליט על השתתפות בבחירות של רשימת מועמדים או מועמד אשר במטרותיהם שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות, או תמיכה במאבק מזויין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל (סעיף 7א(א) לחוק-יסוד: הכנסת). בפעולתה על ועדת הבחירות להגשים, הלכה למעשה, את זכויות הפרט והמפלגה למימוש ההליך הדמוקרטי; עליה להבטיח את 'טוהר הבחירות, ודאות הליך הבחירות והשוויון בבחירות' (בג"ץ 1262/06 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' סיעת ש"ס, פ"ד סא(1) 185, 204 (2006). האסמכתאות הושמטו).

האחריות המוטלת על ועדת הבחירות המרכזית רבה היא, ודורשת לקבל החלטות כבדות משקל תחת לוחות זמנים דוחקים. המחוקק הכיר בכך ונתן לוועדה את הכלים להתמודד עם האתגרים הניצבים בפניה. זאת כדי להגשים, בין היתר, את אחד העקרונות המרכזיים בשיטתנו החוקתית – שמירה על טוהר הבחירות ועל אמון הציבור בהן. בנקודה זו פוגשת סמכות ועדת הבחירות את תכלית ההגבלה המוטלת על חבר כנסת שפרש מסיעה. מגבלה זו נחקקה על רקע אירוע קונקרטי, שבמסגרתו נטען כי חברי כנסת פרשו מסיעה מסוימת, וחברו לסיעות מהעבר השני של המפה הפוליטית תמורת טובות הנאה. הצעת החוק אף כונתה "הצעת חוק למניעת מעילה באמון (נבחרי ציבור), התש"ן-1990". מטרתה הייתה להגן על רצון הציבור, ולדאוג לשיקוף רצון זה בהרכב הכנסת וסיעותיה. זאת ועוד, המחוקק סבר שהתוצאה המרכזית של פרישה מסיעה מצויה במישור של בחירות לכנסת חדשה, וה"סנקציה" המרכזית שנקבעה היא כי חבר הכנסת "לא יכלול, בבחירות לכנסת שלאחריה, ברשימת מועמדים" כמפורט בחוק-היסוד. כך, הגם שלפרישה מסיעה יש אף השלכות מיידיות, הרלוונטיות כבר לכנסת שבה מכהן חבר הכנסת (ראו למשל סעיף 61(ד) לחוק הכנסת).

מהניתוח התכליתי עולה אפוא כי אין הצדקה לשלילת סמכותה של ועדת הבחירות המרכזית. הוועדה אמורה לדאוג לעמידת הרשימות במגבלות הדין, והמגבלה על חבר כנסת שפרש מסיעה נוגעת באופן ישיר לדיני הבחירות והרשימות. שלילת סמכותה של ועדת הבחירות המרכזית תפגע בכל אלה,

עמוד 7 מתוך 12

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, اورشليم القدس, 9195015

טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirof.gov.il

ועלולה לפתוח פתח למתן הכשר לעקיפת החוק. כך, למשל, ככל שוועדת הכנסת לא תספיק או אף תבחר שלא להתכנס בכדי לדון במקרה קונקרטי של פרישה מסיעה, ובפרט בסמוך לתקופת הבחירות. גורמים פוליטיים עשויים, בשל שיקולי הבחירות, למנוע או לעכב כינוס ועדה בנושא דנן, ובכך לסכל את קיומה של הבחינה המהותית של עמידת חבר הכנסת בדרישות חוק היסוד. עמדה דומה הביע הנשיא מ' שמגר, באמרת אגב, בבג"ץ 4031/94 ארגון "בצדק" נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 1, 21 (1994), שבו העניין לא נדרש לשם ההכרעה:

"אם הפרישה מסיעה תהיה גלויה ומוצהרת ובעלת השלכות פוליטיות מרחיקות לכת, [ובכל זאת] לא תיחשב לפרישה (למרות רצונו של הפרוש), כל עוד לא ניתנה לכך גושפנקא של ועדת הכנסת. פרשנות כזאת עלולה ליצור, כמובן, נסיבות בלתי רצויות בחיי הכנסת".

יש למנוע מצב שבו, למשל, חבר כנסת פורש מסיעה באופן גלוי, מצהיר על פרישתו קבל עם, אך לנוכח אי-התכנסותה של הוועדה – יש בידו להפר את החוק ולהתמודד ברשימה שבה נאסר עליו על פי חוק להתמודד.

7. לכל האמור לעיל קיים סייג. מתן סמכות לוועדת הבחירות אין פירושו כי קיימת סמכות "מקבילה" לוועדת הבחירות המרכזית ולוועדת הכנסת. אף אין לומר כי ועדת הבחירות יכולה לקבוע את הסטטוס של חבר כנסת מסוים כ"פורש מסיעה". דברי החקיקה מלמדים כי הסטטוס של חבר הכנסת – האם פרש מסיעה או לא – נקבע על ידי ועדת הכנסת. זהו הגורם שלו נתונה הסמכות בהתאם לסדרי הדין החקוקים, לרבות זכות הערעור לבית המשפט המחוזי שקבע המחוקק בסעיף 61(ג) לחוק הכנסת. בשונה מכך, סמכותה של ועדת הבחירות אינה לקבוע את מעמדו של חבר הכנסת, אלא האם רשימה הוגשה כהלכה. במובן זה, קביעת הוועדה כי חבר כנסת פרש מסיעה ולא יוכל להתמודד ברשימה מסוימת היא קביעה אגבית בלבד של מעמדו. היא נלווית לסמכות ועדת הבחירות לפי סעיף 63 לחוק הבחירות, לאשר את רשימות המועמדים הממלאות את הוראות הדין. ניתן להמחיש זאת – כאנלוגיה להיבט האגביות בלבד – לסמכותו של בית משפט שלום לקבוע באופן אגבי זכויות קניין במקרקעין:

"בית משפט השלום רשאי לדון בנושאים שאינם בסמכותו העניינית רק כשהם מתעוררים לפניו בדרך אגב ודרושים להכרעת התביעה שבסמכותו (סעיפים 51(א)(3) ו-76 לחוק בתי המשפט). אלא מאי? הכרעות אלה כוחן יפה 'לצורך אותו ענין' שנידון בבית משפט השלום בלבד, ואין הן מהוות מעשה בית דין לגבי השאלה הנגזרת" (רע"א 8903/11 מפעלי הנדה קדמני בע"מ נ' מקורות חברת המים הלאומית, פסקה 5 (26.08.2012)).

זהו המענה לחשש שהעלה המבקש, בדבר כניסת ועדת הבחירות אל תחומים לא לה. המחוקק העניק לוועדת הכנסת סמכות ייחודית, וסמכות ייחודית כזו נותרה בידיה. לא מדובר בסייג תיאורטי, אלא בעניין בעל השלכות מעשיות:

ראשית, ועדת הבחירות תפעיל את סמכותה האגבית רק במקום שבו ועדת הכנסת לא הכריעה בדבר מעמדו של חבר כנסת מסוים. אם נשוב לאנלוגיה לבית משפט השלום ובית המשפט המחוזי, הרי שהכרעת בית המשפט המחוזי, שהוא בעל הסמכות העניינית, מחייבת את בית משפט השלום שנדרש לזכויות הקניין באופן אגבי. כך מטעמים מעשיים של אחידות וסופיות, אך גם מטעמים עקרוניים של חלוקת סמכויות. משמע, הסמכות הישירה מוענקת לוועדת הכנסת, ומכאן שאם נדרשת ועדת הכנסת לדבר הפרישה – קביעתה מחייבת גם את ועדת הבחירות. הסמכות האגבית קמה רק במקום שבו ועדת הכנסת לא דנה בסוגיית הפרישה, והצורך להכריע מתעורר במסגרת חובת ועדת הבחירות לאשר רשימות מועמדים או לא לאשרן. לאמור, הבכורה ניתנת לוועדת הכנסת, אולם היא וועדת הכנסת לא החליטה בנדון, ומתעוררת שאלה קונקרטיים בדבר כשרות הרשימה שהוגשה – אזי התפקיד האחרון מוטל על ועדת הבחירות מכוח חוק הבחירות.

שנית, והואיל ומדובר בסמכות אגבית, ראוי שוועדת הבחירות תקבע כי חבר כנסת פרש מסיעה, מבלי שהדבר נקבע בידי ועדת הכנסת, רק במקרים שאינם גבוליים מבחינה מעשית או משפטית. זהו האיזון הראוי בין החשש להתערבות ועדת הבחירות בעניינים פנים-פרלמנטריים, ובין החשש מעקיפת החוק על ידי חברי כנסת שפרשו מסיעה, באין סמכות למנוע את הפגיעה בחוק. היבט מעשי של קביעה זו מצוי בקביעת החוק כי "לא תקבע ועדת הכנסת כי חבר הכנסת פרש מסיעתו אלא לאחר שבדקה את העובדות הנוגעות לפרישתו" (סעיף 61(ב) לחוק הכנסת). כמובן, כאשר ועדת הבחירות רשאית, מכוח סמכות אגבית, לקבוע כי חבר כנסת פרש מסיעה – ניתן לטעון כי יש להטיל עליה את הבירור העובדתי. אך דומני כי לנוכח השוני בין שני הגופים והרגישות שמלווה קביעה שחבר כנסת פרש מסיעתו – נדמה כי כעניין של מדיניות, מוטב שוועדת הבחירות תעשה זאת רק כשהעניין ברור, ולא דורש בירור עובדתי שאינו מדבר בעד עצמו. כמובן, אין לאפשר לצד לנצל כלל זה על ידי העלאתן של טענות עובדתיות באשר הן. הנסיון מלמד כי לא פעם, פרישת חבר כנסת מסיעה עולה בבירור מהצהרותיו ומעשיו.

שלישית, נכון כי במידת האפשר – ועדת הכנסת היא זו שתדון בטענות בדבר פרישה מסיעה. זאת ועוד, יש מקום לקבוע כי העדר פניה לוועדת הכנסת מצד סיעה שטוענת לפרישה ממנה, עלולה לעלות במקרים המתאימים לכדי אי-מיצוי הליכים או שיהוי לעניין עתירה לוועדת הבחירות המרכזית.

לסיכומה של סוגיית הסמכות, לשון החוק ותכליתו מלמדים כי יש לוועדת הבחירות המרכזית סמכות שלא לאשר חלק מרשימת מועמדים, מן הטעם שאחד המועמדים הוא חבר כנסת שפרש מסיעה. כך במקרה שבו ועדת הכנסת לא נדרשה לסוגיה זו. ואולם, סמכות זו אגבית היא. זאת ועוד, לנוכח הסמכות ואופייה, ועדת הבחירות תקבע – באופן אגבי – כי חבר כנסת פרש לעניין הגשת רשימות המועמדים רק במקרים שאינם גבוליים מבחינה עובדתית או משפטית. בנוסף לכך, על סיעות הכנסת למצות תחילה, במידת האפשר, את האפיק של פניה לוועדת הכנסת. מימושו של אפיק זה הוא דרך המלך, והוא מיותר את הצורך בהכרעה של ועדת הבחירות המרכזית.

מעבר בין מפלגות בתקופת בחירות

8. מסקנת הדיון הקודם היא כי ועדת הבחירות המרכזית עשויה, במקרים המתאימים, להידרש לטענות בדבר פרישה מסיעה. מכאן, לכאורה, שאין מניעה כי אכריע גם בשאלה השניה שהעלה המבקש, הנוגעת לדין המהותי: האם התמודדות של חבר כנסת בבחירות לכנסת חדשה, במסגרת רשימת מועמדים שמגישה מפלגה השונה מזו שאותה מייצגת הסיעה בה הוא חבר בכנסת היוצאת, מהווה פרישה מסיעה?

כאמור, הצדדים העלו שיקולים שונים ביחס לסוגיה זו. שתי סיעות סברו, בניגוד לעמדת המבקש, כי גם בתקופת בחירות לא יכול חבר כנסת "לעבור" לרשימה אחרת, שמפלגתו הקודמת אינה מתמודדת במסגרתה. ואולם, מנגד הציג המבקש מספר שיקולים שמתווים דרך. ראשית, ישנה הבחנה בין עצם ההתמודדות במסגרת רשימה חדשה, ובין הצבעה קונקרטית כזו או אחרת בניגוד לעמדת הסיעה הנוכחית, גם בתקופת בחירות. הבחנה כזו עשויה לתת מענה לחששות השונים שהעלו שתי הסיעות. שנית, יש לתת את הדעת גם על מכלול החקיקה, ובפרט על סעיף 57א לחוק הבחירות. סעיף זה קובע כי בתקופה של 90 יום שלפני יום הבחירות לכנסת, ניתן "להבטיח מקום" ו"לעשות הסכם" עם חברי כנסת, לעניין מועמדותם ברשימה המתמודדת לכנסת החדשה. התפיסה העולה מכאן היא כי החשש מפגיעה ביכולתה של רשימה להגשים את מטרותיה בכנסת הוא בעל עוצמה פחותה בתקופת בחירות, ובשלהי תקופת כהונתה של כנסת. על פי גישה זו, מעמד הזכות להיבחר עולה בתקופת בחירות. רק לאחרונה נפסק שסעיף זה מניח כי "מעשים הנעשים ב'תקופת הדמדומים' של הכנסת אינם כמעשים הנעשים במהלך כהונת הכנסת והסכם לשריון ברשימה שיכול היה להתפרש כהפרת חובת נאמנות לסיעה בתקופה אחרת, אינו בעל משמעות דומה בתקופת ההיערכות לבחירות" (ע"א 4799/19 קלנר נ' הליכוד – מפלגה לאומית ליברלית, פסקה 16 לפסק דינה של הנשיאה חיות (28.07.2019)).

עמוד 10 מתוך 12

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتף: 02-6753407, פקס: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirot.gov.il

אכן, השיקולים שהציגו הצדדים בהירים ובעלי הגיון. ברם, סבורני כי המסגרת הדיונית הנוכחית אינה מתאימה להכרעה בשאלה שהעלה המבקש. כאמור, סמכותה של ועדת הבחירות לדון בסוגיית פרישתו של חבר כנסת היא אגבית, ונלווית לסמכותה לאשר רשימות שהוגשו כהלכה. דרך המלך, שאותה קבע המחוקק, היא דיון בטענות בדבר פרישה מסיעה בוועדת הכנסת. זוהי המסגרת הדיונית המרכזית, וזהו הגורם המתאים ביותר לדון בסוגיות שהן, מטיבן וטבען, שלובות בחיי הכנסת ובאורחותיה. הגם שסוגיית הפרישה מסיעה היא בעלת נפקות לעת בחירות, שורשה מצוי בפעולת הכנסת ובחובתם של חברי הכנסת כלפי בוחריהם. לפיכך ראוי כי גם הכללים העקרוניים ייקבעו בידי רשויות הכנסת. לעניין זה הסכימו הן היועץ המשפטי לכנסת והן היועץ המשפטי לממשלה. אין זה רצוי כי גורם של סמכות אגבית בלבד, הקשורה באופן ממוקד לתקופת הבחירות, יקבע במנותק ממקרה קונקרטי כללים עקרוניים בדין המהותי העוסק בתפקידם, במעמדם ובהתנהלותם של חברי הכנסת. לעיתים אין מכך מנוס, למשל כאשר מגיע תיק ספציפי הדורש הכרעה אגבית, וכאשר הכללים המשפטיים אינם ברורים. אך לא זהו המצב שלפנינו. אין לפני מקרה הדורש הכרעה, ולפיכך אין מקום לטעת מסמרות בסוגיות עקרוניות המונחות, דרך כלל, לפתחה של ועדת הכנסת.

אין לחדד כי נדרשת וודאות משפטית בכגון דא, וזו הסיבה שהובילה את המבקש, מלכתחילה, לבקש "הכרעה מוקדמת". נטען כי חברי הכנסת מעוניינים לדעת האם הם יכולים להתמודד כרצונם ברשימות לכנסת החדשה, או שיש מגבלות ביחס לחלק מהרשימות. רצון זה, לפעול על פי הדין, ראוי הוא. אך כאמור, הגורם המתאים להתוות את הדין הוא ועדת הכנסת. לא למותר לציין כי גם בעת הזאת ועדות הכנסת רשאיות לדון בנושאים כלליים או עקרוניים, ולא מן הנמנע שהוועדה המסדרת או ועדת הכנסת, לכשתקום, תביע עמדתה בסוגיה זו, באופן כללי או במסגרת התייחסות למקרה קונקרטי. כך, עוד בטרם מועד הגשת רשימות המועמדים לכנסת ה-23. אוסיף כי זהו המסלול שראוי לצעוד בו, ודומה כי זהו האינטרס של גורמי הכנסת עצמם. לנוכח סד הזמנים, נכון כי פנייה לשם מתן הכרעה עקרונית בסוגיה תיערך בהקדם. כאמור לעיל, אם יתעורר במסגרת הגשת הרשימות מקרה קונקרטי הדורש התייחסות, ובהעדר הכרעה של ועדת הכנסת או הוועדה המסדרת – לא יהיה מנוס כי הסוגיה תוכרע באופן אגבי בידי ועדת הבחירות. אך ראוי למנוע מצב זה מראש.

9. סוף דבר, אין מקום לקבל את הבקשה להכרעה מוקדמת ביחס לדין המהותי. הגם שהמבקש העלה נימוקים כבדי משקל, ראוי כי הגורם שיידרש לראשונה לכללים העקרוניים – ובהעדר מקרה קונקרטי שהוצג לוועדת הבחירות – הוא ועדת הכנסת. זהו הגורם שהוסמך על פי חוק לדון בפרישת חבר כנסת. עוד עולה כי גם בסד הזמנים ניתן להעלות את הטענות שהועלו לפני ועדת הכנסת או הוועדה המסדרת. לצד זאת, לוועדת הבחירות המרכזית ניתנה הסמכות שלא לאשר רשימת מועמדים

שלא הוגשה כהלכה. סמכות זו כוללת גם את האפשרות של הידרשות אגבית לפרישתו של חבר כנסת מסיעה, ככל שמתעורר חשש לכך שרשימת מועמדים לכנסת הוגשה שלא כהלכה. כאמור – במישור שיקול הדעת ראוי להגביל, במידת האפשר, את השימוש בסמכות אגבית זו, שנועדה בעיקרה למנוע את סיכול תכליות החוק במקרים מובהקים יחסית.

ניתנה היום, ג' בטבת התש"פ (31.12.2019).

ניל הנדל

שופט בית המשפט העליון
יושב ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת ה-23

עמוד 12 מתוך 12

משכן הכנסת, קריית דוד בן-גוריון, ירושלים 9195015 العنوان: مجمع بن-غوريون, أورشليم القدس, 9195015
טלפון هاتف: 02-6753407, פקס فاكس: 02-5669855 דוא"ל البريد الإلكتروني: VadatB@knesset.gov.il

אתר האינטרנט الموقع www.bechirot.gov.il