



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 3/23

עו"ד מיכאל ראבילו

המבקש:

בקשה להכרעה מוקדמת בפרשנות סעיף 58 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, בעניין האפשרות של מועמד לחזור בו מהסכמתו להתמודד במסגרת רשימת מועמדים אחת, לאחר שהוגשה, ולהיכלל לאחר מכן ברשימת מועמדים אחרת

החלטה

1. האם מועמד, שהסכים להיכלל ברשימת מועמדים אחת רשאי, לאחר שהוגשה הרשימה לוועדת הבחירות המרכזית, לחזור בו מהסכמתו כאמור, ולהיכלל לאחר מכן ברשימת מועמדים אחרת? זו השאלה שהונחה בפניי על-ידי המבקש.

2. לאחר שעיינתי בבקשה, ולמרות אופיה ה-"אקדמאי-תיאורטי", מצאתי להדרש לה, נוכח סד הזמנים הדוחק (רשימות המועמדים לכנסת ה-23, עתידות להיות מוגשות לוועדת הבחירות המרכזית, בהתאם לסעיף 57(ט)(1) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות), עד היום, 15.01.2020, בשעה 22:00); החשיבות בוודאות המשפטיות והדרכת המפלגות, הסיעות והמועמדים בכגון דא (עיינו למשל בפסקה 8(ב) להחלטתו של חברי, המשנה לנשיאת בית המשפט העליון, השופט ח' מלצר, בפ"מ 3/21 בעניין פנחס עידן (07.03.2019)); וההשלכות המשמעותיות שיש בענייננו על הזכות להיבחר, כך שפעולה שגויה מצד מועמד עלולה להוביל לכך שהוא ימצא עצמו ללא יכולת להתמודד לבחירות לכנסת ה-23.

3. הדין מסדיר את אופן הגשת ובדיקת רשימות המועמדים בבחירות לכנסת לפרטי פרטים בחקיקה ראשית ובתקנות מכוחה. סעיף 57 לחוק הבחירות קובע את המועד האחרון להגשת רשימות

עמוד 1 מתוך 5

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

המועמדים, את האופן להגשתן ולבדיקתן ואת הדרכים לתיקון ליקויים בהן (ככל שניתן לעשות כן), ולאשרן.

4. השאלה שהונחה לפניי עוסקת באפשרות של מועמד להתפטר מרשימת מועמדים אחת ולהיכלל ברשימת מועמדים אחרת. בעניין התפטרות מועמד, קובע סעיף 87 לחוק הבחירות כי:

”מועמד יכול להתפטר בכל עת; את ההתפטרות יגיש המועמד בעצמו בכתב או ישלח אותה מחוץ לארץ במברק או במסמך אחר מאושר על ידי קונסול ישראלי או על ידי נטריון, אל יושב ראש הועדה המרכזית, ואם כבר נבחר יושב ראש הכנסת – אל יושב ראש הכנסת; כתב התפטרות מוקדם – פסול” (ההדגשה אינה במקור).

הוראת סעיף זה ברורה היא: אין כופין על אדם להתמודד לכנסת. רצונו – כבודו. לפיכך מועמד רשאי, בכל עת לאחר שהוגשה רשימת המועמדים הכוללת את שמו, להתפטר ממועמדותו. אך האם באפשרותו להירשם לאחר מכן לרשימת מועמדים אחרת? לשם מענה על שאלה זו, נפנה להוראות סעיף 58 לחוק הבחירות:

”אדם יכול להיות מועמד ברשימת מועמדים אחת בלבד; מי שהסכים להכללת שמו בשתי רשימות מועמדים או יותר, תמחוק הועדה המרכזית את שמו מכל הרשימות.”

הוראת הסעיף נוקטת סנקציה מחמירה ביותר – מי שהסכים להכללת שמו ביותר מרשימת מועמדים אחת, דינו להימחק מכלל רשימות המועמדים. השאלה הפרשנית העומדת לפנינו היא האם הדין ביקש להגביל מועמד מרישום לשתי רשימות מועמדים שונות, הגם אם לא מדובר ברישום במקביל (דהיינו הגם אם הרישום לרשימה השנייה, בוצע לאחר שהתפטר מן הרשימה הראשונה); או שמא הדין ביקש להגביל אך ורק רישום “סימולטני”, כך שמועמד רשאי להתפטר מרשימה אחת (לאחר שהוגשה), ולאחר מכן להסכים להיכלל ברשימה אחרת.

נראה כי לשון הסעיף אינה מובילה למסקנה אחת. היא מאפשרת את שתי הפרשנויות. יחד עם זאת, התיבה “מי שהסכים להכללת שמו” מטה מעט את הכף לכיוון הפרשנות הראשונה שהוצגה לעיל, שכן היא שמה את הדגש על יסוד ההסכמה של המועמד, בזמן עבר. הוזה אומר: מי שהסכים להיכלל ברשימה אחת, התפטר ממנה ולאחר מכן הסכים להיכלל ברשימה אחרת – הוא מי “שהסכים להכללת שמו” בשתי רשימות מועמדים. להבדיל, לו לשון הסעיף הייתה עושה שימוש בתיבה “מי שמוסכים להכללת שמו”, הכף הייתה נוטה לכיוון הפרשנות השנייה שהוצגה לעיל. מכל מקום, כאמור, לשון הסעיף בכללותה אינה חד משמעית ויש לעבור ולבחון את התכלית, המבנה וההקשר של החוק.

עמוד 2 מתוך 5

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.bechirot.gov.il

5. לאחר שעיינתי בהוראות הדין ובפסיקה הרלוונטית, דומני שנוכח חשיבות הוודאות המשפטית וסופיות ההליך וכדי לשמור על טוהר הבחירות וניהולן התקין, רצה הדין לקבוע "סוף פסוק" לשינויים ברשימות המועמדים. נקודת הזמן הקובעת לעניין זה היא הגשת הרשימות לוועדת הבחירות. מדובר בנקודת זמן מכוננת עבור הרשימה, ובגדרה היא זוכה להגדרה עצמית המוכרת על-ידי הועדה. משמעות הגדרה עצמית זו – הזכות להיבחר. כמו גוף שמתגבש, לובש צורה ומקבל גושפנקא – כך היא הרשימה ברגע הגשת מועמדותה לוועדת הבחירות. יפים לעניין זה דבריו של השופט נ' סולברג בבג"ץ 1814/19 בן סעדון נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, פסקה 7 (19.3.2019):

"הכלל הנקוט בידינו, כך מורה החוק, שבענייני בחירות ישנה חשיבות רבה למועדים. מועדי הבחירות 'קודש' ואין לחרוג מהם [...] הגשת רשימה לוועדת הבחירות כמזה כ'נעילת שער'. עם הגשת הרשימה 'נסתם הגולל' על הרהורים, תיקונים ושינויים [...] הגבלת היכולת לשנות ולתקן מבוססת על הצורך בוודאות, בתקינות ובטוהר הליך הבחירות" (ההדגשות אינן במקור; וראו גם בג"ץ 2200/19 חזית יהודית לאומית נ' רשימת "איחוד מפלגות הימין – הבית היהודי – האיחוד הלאומי – עוצמה יהודית" (31.3.2019)).

כן ראו את דבריו של הנשיא א' ברק בע"א 10596/02 נס נ' תנועת הליכוד תנועה לאומית ליברלית, פ"ד נז(1) 769 (להלן: "עניין נס"):

"התכלית השנייה עניינה, בין היתר, טוהר הבחירות, ודאות הליך הבחירות והשוויון בבחירות. אכן, חוקי הבחירות באים להגשים, בין היתר, הליך בחירות תקין והוגן שאינו מאפשר – ככל שניתן – מניפולציות ושינויים היכולים לפגוע בזכות היסוד של הפרט לבחור ולהיבחר במסגרת ההליך הדמוקרטי. חוקי הבחירות אמורים להבטיח ככל האפשר הגשמה אפקטיבית של רצון הבוחר, על-כן מסגרת בחירות, בייחוד כלליות וארציות, מחייבת עמידה בלוחות זמנים ומועדים נוקשים וקביעת סוף פסוק לדיונים ולשינויים..."

6. ניתן לראות אפוא כי המועדים המצומצמים שנקבעו לשם רישום הרשימות להתמודדות בבחירות לכנסת, נועדו ליצור בהירות וסופיות ביחס לשאלה מי הן הרשימות שרשאיות להתמודד לבחירות לכנסת ומה הרכבן. הם בוודאי לא נועדו לשם משחקי שח-מט בין מפלגות. אינני סבור כי זו כוונת המבקש, אך השאלה הכללית מחייבת תשובה כללית לקשת המצבים. ודוקו: לגיטימי לערוך חיבורים שונים בין מפלגות בזמן בחירות. ואולם, מצב זה נכון עד שעת הגשת הרשימה לוועדת הבחירות. נקודה זו אינה פורמלית, אלא מהותית. כאמור, זהו מעשה של הגדרה עצמית. לו ניתן

היה לשנות את הרכבי הרשימות שהוגשו לוועדת הבחירות עד לרגע האחרון, הוא היום ה-47 שלפני יום הבחירות בשעה 22:00 (סעיף 57(ט)(1) לחוק הבחירות) – היה זה פתח למצב כאוטי שלא רק מקשה על עבודת הוועדה, אלא, בעיקר, עלול לפגוע ברשימות עצמן ומשכך גם בבוחר.

טלו לדוגמה מצב בו רשימה פלונית, לאחר שנרשמה, מגלה כי מועמד התפטר משורותיה ונרשם ברשימה אלמונית. במצב דברים זה, ייתכן שהרשימה תרצה לבצע שינויים ברשימתה, ואף להוסיף מועמד אחר במקום המועמד שפרש. לו נתיר שינויים אלו, ייתכן שהדבר יגרור צורך בשינויים נוספים ברשימות אחרות, או להוביל לכך שנוכח סד הזמנים הקצר, השינויים לא יתבצעו באופן יסודי כנדרש על-פי חוק, דבר שיפגע ברשימות בהמשך. לו נאסור שינויים אלו, רשימה שהסתמכה על מועמד תיפגע ותיאלץ להתמודד בבחירות בהרכב אחר מזה שתכננה עת הגישה רשימתה להתמודדות לכנסת. לחלופין, ייתכן שהדבר יתמרץ את הרשימות להגיש רשימתן ברגע האחרון לרישום, כדי להימנע ממניפולציות של מועמדים שונים שיכולים לנדוד מרשימה לרשימה עד למועד האחרון להגשתן. מעבר לקשיים המעשיים הכרוכים ברישום כאמור, הדבר אף עלול להוביל לכך שרשימות לא יגישו את מועמדותן בסד הזמנים שנקבע בחוק, וימצאו עצמן ללא אפשרות להתמודד בבחירות לכנסת. כך או כך, בכל התרחישים השונים שתוארו, האפשרות שלפיה מועמד רשאי להסכים להכללת שמו בשתי רשימות מועמדים או יותר, אף אם לא במקביל, עלולה להוביל ל"תאונת שרשרת" בעלת השלכות מרחיקות לכת על הזכות להיבחר, על הבוחר ועל עבודת הוועדה.

הנה כי כן, כאמור, שלב הגשת רשימות המועמדים הינו שלב של בהירות, סופיות והגדרה עצמית. יוזכר כי החוק קובע את המועד להגשת הרשימות – 47 יום עובר ליום הבחירות כך שהמועד עלי ספר החוקים ידוע מראש ומאפשר למפלגות ולמועמדים לכלכל צעדיהם. לכן, נראה כי במבחן של נזק מול תועלת, לא יהיה זה נכון לאפשר פתיחת "תיבת פנדורה" של שינויים בהם מועמד נודד מרשימה לרשימה, בשעות האחרונות של תקופת הרישום.

7. משילוב ההוראות שפורטו לעיל והחשיבות שנתן בית המשפט העליון בהקפדה על המועדים ועל תקינותם של ההליכים, דומה בעיני כי על מועמד לכלכל צעדיו עד הגשת רשימת המועמדים הכוללת את שמו, אך משהוגשה רשימת מועמדים זו – אין הוא רשאי יותר, במסגרת אותה מערכת בחירות, לבקש להתמודד במסגרת רשימת מועמדים אחרת. המועמד רשאי כמובן, בהתאם לסעיף 87 לחוק הבחירות, להתפטר מרשימת המועמדים, בכל עת – ובכך ייגרע שמו מרשימת המועמדים שבו נכללה – אך נמנע ממנו, במסגרת אותה מערכת בחירות, מלהסכים להכללת שמו ברשימת מועמדים אחרת.

8. סוף דבר – מועמד אשר הסכים להכללת שמו ברשימת מועמדים פלונית, לא יכול עוד, במסגרת אותה מערכת בחירות, להסכים להכללת שמו ברשימת מועמדים אחרת. היה ויעשה כן. המשמעות היא כי יימחק שמו משתי הרשימות.

ניתנה היום י"ח טבת התש"ף (15 בינואר 2020)

ניל הנדל

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

עמוד 5 מתוך 5

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