

**התנועה למען איכות השלטון בישראל**

באמצעות עוה"ד אליעד שרגא ו/או אחרים  
מרח' יפו 208, ירושלים 91043  
טל': 02-5000073 ; פקס': 02-5000076

**המבקשת בפ"מ 1/25**

1. ח"כ גבריאליה (גבי) לסקי-שוץ
2. סיעת מרץ

שתייהן ע"י ב"כ עו"ד אורי הברמן ואח' ממושרד עורכי  
דין שרקון בן עמי ושות'  
מרח' בר כוכבא 23, מגדל V-Tower, בני ברק  
5250608

**המבקשות בפ"מ 2/25**

- נ ג ד -

1. גב' עידית סילמן  
ע"י ב"כ עוה"ד אלי שמואליאן  
מרח' משה רחמילביץ 149/4 ירושלים  
טל' 02-5838383 ; פקס: 02-5838383
2. רשימת הליכוד – תנועה לאומית ליברלית

ע"י ב"כ עוה"ד אבי הלוי  
כנרת (מושבה) ד.נ. עמק הירדן 15105  
טל' 04-6709330 ; פקס: 02-5709443

3. היועצת המשפטית לממשלה  
באמצעות פרקליטות המדינה, מחלקת הבג"צים  
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים  
טלפון: 02-6466194 ; פקס': 02-6467011

4. היועצת המשפטית לכנסת

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת  
קרית בן גוריון, ירושלים  
טל': 02-6408636 ; פקס': 02-6753495

**המשיבות**

**תגובה מטעם היועצת המשפטית לכנסת**

1. בהתאם להחלטת כב' השופט עמית, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25 (להלן: **ועדת הבחירות**), מוגשת בזאת עמדת היועצת המשפטית לכנסת ביחס לשתי הבקשות שבכותרת.
2. עניינן של הבקשות שבכותרת הוא בדרישות לפסילת מועמדותה של המשיבה 1, חה"כ לשעבר עידית סילמן (להלן: **המשיבה**), ולהסרתה מרשימת המועמדים שהגישה מפלגת הליכוד לבחירות לכנסת ה-25.
3. המשיבה כיהנה בכנסת ה-24 כחברת כנסת מטעם סיעת ימינה. ביום 11.9.2022, מספר ימים טרם הגשת רשימות המועמדים לכנסת ה-25, התפטרה המשיבה מהכנסת, וביום 15.9.2022 היא נכללה במקום 16 ברשימת המשיבה 2 (להלן: **מפלגת הליכוד**) לכנסת ה-25.

המבקשת בפ"מ 1/25 (להלן: **בקשת התנועה לאיכות השלטון**), טוענת כי "שיריונה" של המשיבה ברשימת מפלגת הליכוד לכנסת ה-25 נעשה טרם תקופת הבחירות, ועל כן הוא נוגד את הוראת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: **חוק הבחירות**), האוסר על עריכת הסכמים בעניין רשימות המועמדים לבחירות לפני תקופת הבחירות, במהלך 90 הימים לפני יום הבחירות. משכך, נטען כי ועדת הבחירות רשאית לפסול את מועמדותה מכוח סעיף 63 לחוק הבחירות, שכן הרשימה הוגשה שלא "כהלכה".

המבקשות בפ"מ 2/25 (להלן: **בקשת סיעת מרצ**) מבקשות לקבוע כי המשיבה מנועה מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-25 ברשימת מפלגת הליכוד, וזאת מכוח הוראות סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת (להלן גם: **חוק היסוד**). סעיף זה אוסר על חבר כנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו להיכלל בבחירות לכנסת שלאחריה ברשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהייתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת. לטענתן, המשיבה פרשה מסיעת ימינה באופן מפורש במסגרת הודעתה על פרישתה מהקואליציה, וכן במשתמע לנוכח התנהלותה בכנסת לאחר מועד זה בניגוד לעמדות סיעתה.

4. בתמצית, עמדת היועצת המשפטית לכנסת היא כי **בקשת התנועה לאיכות השלטון** אינה מגלה עילה למתן הסעד המבוקש. בחינת סעיף 57א לחוק הבחירות מעלה כי הפרתו אינה מהווה כשלעצמה עילה לפסילת מועמד או רשימת מועמדים על ידי ועדת הבחירות, כאשר העילה הרלוונטית לפסילת מועמד בהקשרים אלו מצויה בסעיף 6א לחוק היסוד. בענייננו, המבקשת אינה מעמידה תשתית עובדתית ומשפטית המאפשרת דיון בגופו של המקרה על בסיס סעיף 6א לחוק היסוד, ועל כן עמדת היועצת המשפטית לכנסת כי דין בקשה זו לדחייה.

5. באשר ל**בקשת סיעת מרצ**, עמדת היועצת המשפטית לכנסת היא כי דין הבקשה לדחייה. כפי שיפורט להלן, סעיף 6א לחוק היסוד נועד להסדיר את מערכת היחסים שבין הסיעה ובין חבריה. בענייננו, סיעת ימינה אליה השתייכה המשיבה לא פנתה לוועדת הכנסת, לה מסורה הסמכות הישירה לדון בטענת פרישה של חבר כנסת מסיעתו, בהתאם לסעיף 61 לחוק הכנסת התשנ"ד-1994 (להלן: **חוק הכנסת**), ואף הבקשה דנן אינה מוגשת מטעמה. על כן, בקשת סיעת מרצ מעוררת את השאלה האם נוכח תכלית החקיקה ניתן להכריז על המשיבה כעל מי שפרשה מסיעתה, כאשר סיעתה לא גילתה עמדתה כי היא רואה במעשיה מעשי פרישה. לעמדת היועצת המשפטית לכנסת, ראוי כי ועדת הכנסת, שהיא כאמור הגורם המוסמך על פי הדין לדון בטענות פרישה לפי סעיף 6א לחוק היסוד, תתווה את הדין ביחס לסוגיה זו אשר לא לובנה עד כה בתקדימי עבר.

כמו כן, בנסיבות המקרה לא ניתן לקבוע כי בשל אילוצי זמן או שיקולים פוליטיים הקשורים להליך הבחירות נמנע או עוכב כינוסה של ועדת הכנסת, כך שסוכלה אפשרותה של ועדת הכנסת לבחון את עניינה של המשיבה, שכן כאמור לא הוגשה כל בקשה בעניינה. קרי, לא התקיים בנסיבות העניין "כשל שוק" אשר מנע מוועדת הכנסת את ביצוע תפקידה, באופן המצריך את הידרשות ועדת הבחירות לכנסת לנושא, תוך סטייה מ"דרך המלך" לביורר טענות בעניין פרישת חבר כנסת מסיעתו.

6. נעמוד תחילה על הרקע הנורמטיבי הדרוש לעניין, ולאחר מכן נפרט בדבר עמדת היועצת המשפטית לכנסת.

### התשתית הנורמטיבית

#### **א. הוראות החוק העומדות לדיון והרקע לחקיקתן**

7. שלושה סעיפי חוק עומדים במוקד הדיון: סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת שכותרתו "סייג למועמדות חבר הכנסת שפרש מסיעתו"; סעיף 57א לחוק הבחירות שכותרתו "איסור הסכמים בדבר רשימות מועמדים", וסעיף 61 לחוק הכנסת. וזו לשונם:

#### סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת

"(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."

#### סעיף 57א לחוק הבחירות

"לא ייעשה הסכם ולא תינתן התחייבות הבאים להבטיח מקום ברשימת מועמדים לכנסת לחבר כנסת מסויים או לקבוצת אנשים, אלא לאחר היום ה-90 שלפני יום הבחירות לכנסת."

#### סעיף 61 לחוק הכנסת

"(א) 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.

(ב) 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.

(ג) על החלטת ועדת הכנסת על פי סעיף זה, רשאי חבר הכנסת לערער לבית המשפט המחוזי בירושלים, שידון בערעור בשלושה. [...]"

8. סעיפים אלו נחקקו בתיקון מס' 12 לחוק היסוד, תיקון חקיקה מקיף אשר כלל הוראות חקיקה נוספות הנוגעות לפרישה והתפלגות של חברי כנסת מסיעתם (להלן: **תיקון מס' 12**). הליך החקיקה של תיקון זה ארך מספר חודשים, ובמהלכו התקיימו דיונים מעמיקים וממושכים.<sup>1</sup>
9. מקורו של תיקון מס' 12 בהצעת חוק למניעת מעילה באמון (נבחר ציבור), התש"ן-1990. ההצעה התגבשה על רקע אירועים פוליטיים שהתרחשו בראשית שנת 1990, אשר כונו "התרגיל המסריח", שעוררו ביקורת רבה והעלו לדיון ציבורי את שאלת מידת הנאמנות שחבר הכנסת לסיעתו ולבוחרו בהקשר של התנהלותו הפרלמנטרית.
10. בבסיס החקיקה עמד רצונם של חברי הכנסת למנוע את תופעת ה"כלנתריזם" - מעבר של חברי כנסת מסיעה לסיעה כנגד קבלת תפקידים ושררה. אולם, כעולה עוד מראשית הדיונים בהצעת החוק, וכן מכלל ההוראות שנכללו במסגרת תיקון מס' 12, חברי הכנסת ביקשו להסדיר במסגרת החקיקה שאלות רחבות יותר הנוגעות למתח המובנה שבין נאמנותו של חבר הכנסת למפלגתו ולסיעתו, לבין חופש הפעולה הרחב המסור לו. המתח האמור נובע מכך שחבר הכנסת נחשב ליחידה חוקתית עצמאית והוא רשאי להביע את עמדותיו ולהצביע בהתאם למצפנו ולהשקפותיו, אף אם אלה אינם עולים בקנה אחד עם החלטות סיעתו; ומנגד, מכך ששיטת הבחירות בישראל היא רשימתית ולא אישית. דהיינו, כי חברי הכנסת אינם נבחרים באופן ישיר על-ידי הציבור אלא כחלק מרשימת מועמדים. משכך, חובת האמון של חברי הכנסת היא הן כלפי הציבור, והן כלפי מפלגתם, ועם כינונה של הכנסת - כלפי סיעתם. ראו לעניין זה, למשל, את דברי חה"כ א' לין, יו"ר הוועדה המשותפת שדנה בהצעת החוק - ועדת החוקה וועדת הכנסת: "נקודת המוצא שלנו היתה פשוטה. אם ביום מסוים היתה הכרעה דמוקרטית והבוחר החליט לתת כך וכך קולות למפלגה מסוימת וכך וכך קולות למפלגה אחרת, הקולות, בעצם, שייכים למפלגה." (פרוטוקול ישיבת הוועדה מיום 31.10.1990, בעמ' 17).
- בנוסף, ההתנהלות השוטפת והתקינה של הכנסת וכן חלק מהכלים הפרלמנטריים, מבוססים במידה רבה על פעילות סיעתית ועל השתייכות לקואליציה או לאופוזיציה. על כן ביקשו חברי הכנסת במסגרת תיקון מס' 12 לשמור גם על יציבות הסיעות ולמנוע את פיצול הכנסת לרסיסי סיעות.
11. במהלך דיוני החקיקה, חברי הכנסת דחו הצעה לפיה יש לראות בחבר כנסת הפורש מסיעתו כמי שהתפטר מהכנסת, והחליטו לאמץ גישה "רכה" יותר, אשר מכירה בעצמאותו של חבר הכנסת וביכולתו לפעול בניגוד לעמדת סיעתו, תוך נטרול המוטיבציה לעשות כן באמצעות קביעת "סנקציות" לצידה של פרישה מסיעה, אלא אם כן בוחר חבר הכנסת להתפטר מהכנסת (ראו לעניין זה, למשל, את דברי חה"כ לין בדיון במליאת הכנסת, בקריאה השנייה והשלישית (עמ' 2172-2171)).

<sup>1</sup> להלן קישור להליך החקיקה של חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 12) במליאה ובוועדות: <https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&awitemid=153045>

12. הסנקציה העיקרית אשר נועדה למנוע פרישה כאמור נקבעה בסעיף 6א לחוק-יסוד : הכנסת, ולפיה חבר כנסת אשר פרש מסיעה לא יוכל להיכלל ברשימת מועמדים של מפלגה אשר הייתה מיוצגת כסיעה בכנסת היוצאת. לצד הוראה זו, נקבעו מגבלות נוספות החלות על חבר כנסת אשר פרש מסיעתו : סעיפים 6(ה) ו-25(ג) לחוק-יסוד : הממשלה הקובעים כי לא יתמנה לשר או לסגן שר בתקופת כהונתה של אותה כנסת ; וסעיף 61(ד) לחוק הכנסת אשר מוסיף כי חבר הכנסת הפורש לא יצורף לסיעה כלשהי ; כן נקבעו הוראות בחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, לפיהן חבר כנסת פורש לא יהיה זכאי למימון מפלגות ומימון הסיעה ממנה פרש לא ייפגע.

13. חברי הכנסת סברו כי ההשלכות הנלוות לפרישה יובילו לכך שפרישה תתרחש רק בעת משבר אידיאולוגי ממשי, שכן רק בעת משבר כזה יהיה מוכן הפורש לשאת במחיר השלכות הפרישה. כעולה מדיוני החקיקה, גישה זו אומצה לאור ההכרה בכך שפרישה מסיעה יכולה להיעשות מטעמים אידיאולוגיים ולא רק מטעמי תועלת אישית ועל כן אין מקום לאלץ את חבר הכנסת להתפטר מהכנסת נוכח פערים אידיאולוגיים בינו לבין סיעתו ; ומנגד, הכירו חברי הכנסת בצורך לשמור על שלמות הסיעה, והנחתם הייתה כי לא ניתן ליצור בחקיקה הבחנות המבוססות על המניעים לפרישת חבר הכנסת מסיעתו, שכן לא ניתן לבחון "כליות ולב" של חבר כנסת הפורש מסיעתו.

14. על כן, כחלק מהפתרון למתח המובנה בין עצמאותו של חבר הכנסת לנאמנותו לסיעתו, נקבעו איזונים שונים במסגרת תיקון מס' 12 :

ראשית, נקבעה בסעיף 6א לחוק ההבחנה בין "פרישה" שלצידה סנקציה, לבין "התפלגות" לגיטימית שאינה גוררת סנקציות. בבסיס הבחנה זו הנחת המחוקק לפיה סביר כי בהתפלגות של מספר חברי הכנסת (לפי הקבוע בחוק הכנסת) לא עומדת תועלת אישית אלא מחלוקת אידיאולוגית, ולכן בנסיבות אלה נקבע כי ניתן לאפשר התפלגות ;

שנית, נקבע כי לחבר הכנסת ניתן חופש פעולה לפעול בהתאם לצו מצפונו, אולם בהינתן רף מסוים בו פועל חבר כנסת בניגוד לעמדת סיעתו עלולות להיות לכך השלכות. בהתאם לכך, החליטו חברי הכנסת שההגדרה לפרישה בסעיף 6א לחוק היסוד תהיה בדרך של מתן דוגמא אחת בלבד (שכן הסעיף נוקט לשון "לרבות") – הצבעת אי אמון בממשלה שלא בהתאם לעמדת הסיעה של חבר הכנסת שכנגדה קבלת תמורה. מדיוני החקיקה עולה כי חברי הכנסת ביקשו להתמקד בהצבעות מהותיות של חבר הכנסת הנעשות בניגוד לעמדת הסיעה, כך שלא כל הצבעה בניגוד לעמדת הסיעה תכונן פרישה. כאשר הדוגמא שעוגנה לבסוף בסעיף 6א באשר להצבעת אי אמון בממשלה תוך קבלת תמורה, היוותה עבור חברי הכנסת מקרה מובהק של מעשה פרישה, בשל האירועים שקדמו והניעו את הליך חקיקתו של תיקון מס' 12, שראוי להטיל בגינו סנקציות משמעותיות על חבר הכנסת ;

שלישית, המחוקק הותיר "פתח מילוט" מהסנקציות הקבועות בתיקון מס' 12 באמצעות התפטרות מהכנסת בסמוך למועד הפרישה ;

רביעית, נקבע ההסדר הדיוני הקבוע כיום בסעיף 61 לחוק הכנסת, בו נקבע כי ועדת הכנסת היא זו שתבחן את דבר פרישתו של חבר הכנסת מסיעתו, לאחר בירור עובדתי ושמיעת טענות חבר הכנסת בנושא. כן נקבעה זכות ערעור על החלטת ועדת הכנסת לבית המשפט המחוזי בירושלים אשר ידון בערעור בשלושה.

15. במסגרת תיקון מס' 12 נכלל כאמור גם סעיף 57א לחוק הבחירות שמהווה הסדר משלים האוסר על התקשרות בהסכם או על מתן התחייבות לחבר כנסת יחיד או לקבוצת אנשים "לשיריין" להם מקום ברשימת מועמדים לכנסת טרם שנקף היום ה-90 שלפני הבחירות. אולם, בניגוד לסעיפי חקיקה אחרים אשר נכללו בגדר תיקון מס' 12, המחוקק לא מצא לנכון לקבוע סנקציה לצד הפרתו של הסעיף האמור.

מהליך החקיקה עולה כי בחקיקת סעיף 57א לחוק הבחירות חברי הכנסת ביקשו למנוע שימוש לרעה בכוחו של חבר הכנסת לשם קבלת טובת הנאה בדמות "שיריין" או הבטחה להיכלל ברשימת מועמדים לכנסת הבאה, כאשר סברת המציעים הייתה כי הסכמים שנכרתים שלא בתקופת הבחירות נעשים לרוב על רקע של פרישת חבר הכנסת מסיעתו וממניעים תועלתניים. לעומת זאת, נקודת המוצא של המחוקק הייתה כי ב-90 הימים שקודם לבחירות (התקופה הנהוגה לעריכת בחירות), חבר הכנסת יכול לעזוב את מפלגתו ולהיכלל ברשימת מועמדים של מפלגה אחרת ואף לפעול בגלוי לשם כך, מבלי שיש בכך פסול ומטעמים פוליטיים לגיטימיים. ראו לעניין זה, למשל את דברי חה"כ א' לין בדיוני הכנסת, לפיהם "90 יום לפני יום הבחירות לא מצרפים חבר כנסת לרשימה בתמורה לכך שהוא בגד במפלגתו או שהוא מבטיח למפלגתו שלו שהוא יצביע אתה... אז הסיכוי הוא שההסכמים האלה יהיו עניינים ואמיתיים" (דברי חה"כ א' לין, ד"כ 118, בעמ' 4434).

#### **ב. הגורם המוסמך לדון בסוגיית פרישתו של חבר כנסת מסיעתו: סעיף 61 לחוק הכנסת והחלטת כב' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-23 בסוגיה**

16. כאמור, במסגרת תיקון מס' 12 נקבע גם ההסדר הקבוע כיום בסעיף 61 לחוק הכנסת, בו מוסדר המתווה של הליך הפרישה של חבר כנסת מסיעתו במהלך כהונתו בכנסת, כאשר נקבע כי הגורם המוסמך לבחינת פרישתו של חבר כנסת מסיעתו הוא ועדת הכנסת, שתעשה זאת "בסמוך לאחר הפרישה", ולאחר שניתנה לחבר הכנסת אפשרות לטעון את טענותיו בנושא. מתוך הכרה בהשלכות מרחיקות הלכת על חבר הכנסת שהוכרז כ"פורש" קבע המחוקק מנגנון ערעור על החלטת ועדת הכנסת – ערעור לבית המשפט המחוזי בירושלים אשר ידון בערעור בשלושה. כמו כן, בסעיף 116 לתקנון הכנסת נוספו הוראות דיוניות המלמדות על כך שדיון ועדת הכנסת בטענת פרישה הוא דיון "מעין שיפוטי", בשונה מיתר דיוני ועדות הכנסת.

17. באשר להיסטוריה החקיקתית של סעיף 61 האמור, הרי שמדיוני ועדת החוקה עולה כי חברי הכנסת סברו שהפורום המתאים לבחינת הסוגיה הוא ועדת הכנסת. כך הסביר יו"ר הוועדה בדיון בוועדת החוקה מיום 25.9.1990:

"אני רוצה להדגיש שכאן אנחנו נותנים תשובה להרבה שאלות שנשאלו בדיונים בוועדת הכנסת שבהן נטען שאין לוועדת הכנסת סמכות לאשר

או לא לאשר פרישה מסיעה, ושאינן היא יכולה לבדוק את העניין, ובעצם היא חייבת, אוטומטית, לאשר. הכוונה היתה להעניק סמכות ממשית לוועדת הכנסת לבדוק את הנושא ולהחליט אם לאשר פרישה מסיעה או לא" (עמ' 9 לפרוטוקול הדיון).

18. ואולם, מאחר שלשונו של סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת "שותקת" בשאלת היחס בינו לבין הליך ההכרזה שנקבע בסעיף 61 לחוק הכנסת, עלתה במהלך השנים השאלה האם סמכותה של ועדת הכנסת להכריז על חבר כנסת כ"פורש" היא סמכות ייחודית.

19. עמדתו העקבית של היעוץ המשפטי לכנסת הייתה כי סעיף 61 לחוק הכנסת העניק לוועדת הכנסת סמכות ייחודית וקונסטיטוטטיבית להכריז על חבר הכנסת כ"פורש מסיעה", וכי רק הכרזה זו מכוננת את הפרישה ומקימה את הסנקציות השונות שהוטלו על חבר הכנסת הפורש בדברי החקיקה השונים, ובכללם בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת.

20. עמדה זו התקבלה על-ידי יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-17, כב' השופטת ביניש (בתוארה דאז) בפ"מ 1/17 המוסד לבירור עתירות למפלגת העבודה הישראלית נ' שמעון פרס ואח' (21.2.2006) (להלן: עניין קדימה)). בהחלטה זו נקבע כי הכרזת ועדת הכנסת על חבר כנסת כ"פורש" היא הכרזה קונסטיטוטטיבית ולא דקלרטיבית, וכי בהעדר החלטה של ועדת הכנסת בנושא אין לוועדת הבחירות הסמכות לבחון את השאלה האם חברי הכנסת הם בגדר פורשים מסיעתם. יצוין, כי על החלטה זו הוגשה עתירה לבג"ץ (בג"ץ 1759/06 מפלגת העבודה נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית 14.08.2006), שבמסגרתה בית המשפט הנכבד בחר שלא להכריע בסוגיה והותירה ב"צריך עיון".

21. במהלך הבחירות לכנסת ה-23, על רקע חוסר ודאות משפטית שנוצרה בעקבות החלטות ביניים של כב' המשנה לנשיאה מלצר במהלך הליך הגשת הרשימות לבחירות לכנסת ה-22, פנה היועץ המשפטי לכנסת דאז ליו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-23, כב' השופט (כתוארו אז) הנדל, בבקשה להכרעה מוקדמת בשאלה מי הגוף המוסמך לבחון האם יש לראות בחבר כנסת כפורש מסיעה; וכן, האם סעיף 61 לחוק הכנסת מעניק סמכות ייחודית לוועדת הכנסת, או שמא לוועדת הבחירות יש סמכות מקבילה להכריז על חבר כנסת כ"פורש" מכוח סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת.

עמדת היועץ המשפטי לכנסת הייתה כי סעיף 61 לחוק הכנסת העניק לוועדת הכנסת סמכות ייחודית להכריז על חבר הכנסת כפורש מסיעה. בבקשה להכרעה מקדימה נטען כי "שתיקת המחוקק" בסעיף 6א לחוק היסוד באשר לגורם שיכריז על חבר הכנסת כפורש מסיעה אינה בגדר "לקונה", שכן המחוקק השלים את ההסדר באמצעות סעיף 61 לחוק הכנסת, אשר חוקק יחד עם סעיף 6א לחוק היסוד במסגרת אותו תיקון חקיקה, וקבע את סמכותה הייחודית של ועדת הכנסת להכריז על חבר הכנסת כפורש מסיעתו. כאשר נטען כי חוק היסוד קובע את העקרונות הכלליים של ההסדר ואילו חוק הכנסת קובע את פרטיו ואת דרך ההכרזה על חבר הכנסת כפורש, והוסבר כי עמדה זו עולה בקנה אחד עם ההיסטוריה החקיקתית. בנוסף, הועלו טענות נוספות לפיהן אימוץ הפרשנות לפיה ועדת הבחירות תהיה מוסמכת לדון בשאלה האם יש לראות בחבר הכנסת כפורש מסיעה פוגע באפשרותו להתפטר מהכנסת בסמוך למועד הפרישה, ובכך נפגעים האיזונים שנקבעו במסגרת תיקון מס' 12, אשר ביקשו למתן את הפגיעה בזכות להיבחר. עוד הועלו חששות בדבר כניסת ועדת הבחירות אל תחומים לא לה.

העתק בקשת היועץ המשפטי לכנסת להכרעה מוקדמת מצורף ומסומן מש/1.

22. בקשת היועץ המשפטי לכנסת נדונה בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-23, כב' השופט (בתוארו אז) הנדל, ה"ש 1/23 היועץ המשפטי לכנסת נ' כחול לבן ואח' (31.12.2019) (להלן: ה"ש 1/23).

כב' השופט הנדל סקר בהחלטתו את התשתית הנורמטיבית הרלוונטית: סעיף 61(א) לחוק הכנסת אשר קובע כי ועדת הכנסת היא הגורם המוסמך לדון בשאלת פרישתו של חבר כנסת מסיעתו; וכן עמד על סמכותה של ועדת הבחירות לפי סעיף 63 לחוק הבחירות לאשר אם רשימת מועמדים הוגשה "כהלכה", ובכלל כד סמכותה לבחון האם מועמד שנכלל ברשימת מועמדים עומד בתנאי חוק היסוד וחוק הבחירות.

לאחר דיון בפרשנות סעיפי החקיקה הרלוונטיים, הגיע כב' השופט הנדל לכלל מסקנה לפיה:

"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 שבמקרה 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. מימוש של אפיק זה הוא דרך המלך, והוא מייתר את הצורך בהכרעה של ועדת הבחירות המרכזית" (עמ' 10 להחלטה).

בהחלטה זו נקבע, כי סמכותה של ועדת הבחירות להכריע בטענת פרישתו של חבר כנסת מסיעתו אינה בגדר סמכות "מקבילה" לסמכותה של ועדת הכנסת. הובהר כי ועדת הבחירות אינה יכולה לקבוע את סטטוס של חבר הכנסת כ"פורש מסיעה", שכן סטטוס זה נקבע באופן בלעדי על ידי ועדת הכנסת. נקבע, אם כן, כי סמכות ועדת הבחירות היא בגדר סמכות אגבית לקבוע כי חבר כנסת פרש מסיעה ולא יכול להתמודד ברשימת מועמדים של סיעה מיוצגת בכנסת היוצאת, וכי זו סמכות הנלווית לסמכות הוועדה לאשר רשימות מועמדים העומדת בהוראות הדין לפי סעיף 63 לחוק הבחירות.

סמכותה האגבית של ועדת הבחירות בעניין זה הוגבלה למקרים בהם ועדת הכנסת - בעלת הסמכות הישירה לדון בעניין זה - לא הכריעה בדבר מעמדו של חבר כנסת מסוים כפורש מסיעתו, והצורך בהכרעה מתעורר במסגרת הליך אישור רשימות המועמדים. כב' השופט הנדל ציין כי נכון שוועדת הכנסת היא זו שתדון בטענות בדבר פרישה מסיעה במידת האפשר, וכי העדר פנייה לוועדת הכנסת מצד סיעה שטוענת לפרישה, עלולה לעלות במקרים מתאימים טענת אי-מיצוי הליכים או שיהוי. עוד נקבע כי נוכח אופי סמכותה, ראוי שוועדת הבחירות תקבע כי חבר כנסת פרש מסיעה, מבלי שהדבר נקבע על ידי ועדת הכנסת, "רק במקרים שאינם גבוליים מבחינה מעשית או משפטית" (עמ' 9 להחלטה).

למען שלמות התמונה יצוין כי במסגרת הבקשה להכרעה מקדימה ביקש היועץ המשפטי לכנסת גם את הכרעת יו"ר ועדת הבחירות בשאלה האם התמודדות במסגרת מפלגתית שונה, עליה הכריז

חבר הכנסת בתקופת הבחירות, מהווה פרישה מסיעה כמשמעותה בסעיף 6א לחוק היסוד. כבי' השופט הנדל עמד על השיקולים לכאן ולכאן, וקבע כי בהיעדר מקרה קונקרטי שהוצג לוועדת הבחירות אין מקום להכריע בבקשה זו, שכן הגורם המתאים להתוות את הדין לעניין זה הוא ועדת הכנסת.

23. על בסיס דברים אלו, נפרט להלן את עמדת היועצת המשפטית לכנסת.

### עמדת היועצת המשפטית לכנסת

#### **(א) בקשת התנועה לאיכות השלטון (פ"מ 1/25)**

24. התנועה לאיכות השלטון טוענת בבקשתה כי בהתאם לסעיף 63 לחוק הבחירות, מוסמכת ועדת הבחירות לקבוע כי רשימת מועמדים לבחירות לכנסת לא הוגשה "כהלכה" ולכן נפל בה ליקוי. לטענתה, הפרת האיסור הקבוע בסעיף 57א לחוק הבחירות מהווה, כשלעצמה, עילה לפסילת מועמדת ברשימת מועמדים לכנסת שכן מדובר "בדוגמה בסיסית ומהותית לרשימה שלא הוגשה כהלכה".

25. כפי שיפורט להלן, ומבלי להתייחס לעובדות המקרה הפרטני שעל הפרק (אשר אין בידיעת היועצת המשפטית לכנסת), עמדתנו היא כי הפרת הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות, אינה גוררת, כשלעצמה, פסילת מועמדותו של מועמד אשר מקומו ברשימת המועמדים הובטח לו לפני תקופת הבחירות.

26. כידוע, הזכות להיבחר לכנסת, המעוגנת בסעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת, היא בין זכויות היסוד החוקתיות החשובות במשטר דמוקרטי (ראו למשל, בג"ץ 5744/16 בן מאיר נ' הכנסת, פס' 26 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות (27.5.2018); עניין קדימה, בפס' 22). הגבלת זכותה של רשימת מועמדים או של מועמד להיבחר לכנסת מצרה אף את זכות הפרט לבחור, שגם היא עצמה זכות חוקתית מהמדרגה העליונה ביותר, המעוגנת בסעיף 5 לחוק יסוד: הכנסת (ע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת עשרה, פ"ד לט(2) 225, 263-264 (1985)).

27. בשל חשיבותן ומרכזיותן של הזכויות החוקתיות לבחור ולהיבחר לכנסת, הסייגים והמגבלות על זכויות אלו נקבעו בגדרי חוק היסוד עצמו (סעיפים 6א, 7א, 7 ו-7א) או באופן מפורש בחוק הבחירות. כך, למשל, בסעיף 56א(1) לחוק הבחירות נקבע: "אלה לא יהיו מועמדים לכנסת", וזאת כהשלמה ישירה למגבלה הקבועה בסעיף 7 לחוק היסוד; ובסעיף 58 לחוק הבחירות, נקבעה באופן מפורש סמכותה של ועדת הבחירות למחיקת מועמד מרשימה, ולפיה "מי שהסכים להכללת שמו בשתי רשימות מועמדים או יותר, תמחוק הועדה המרכזית את שמו מכל הרשימות".

28. לעומת זאת, בחינת לשונו של סעיף 57א לחוק הבחירות מלמדת כי לא נקבעה לצדו של האיסור מגבלה על זכותו של מועמד, אשר מקומו ברשימת מועמדים הובטח לו שלא בתוך תקופת הבחירות, להתמודד בבחירות במסגרת אותה רשימה. על כן, מלשון החוק עולה כי הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות אינה גוררת סנקציה עצמאית של פסילת מועמד או רשימת מועמדים לבחירות לכנסת.

29. היעדרה של סנקציה מלשונו של סעיף 57א לחוק הבחירות מתחדדת בהשוואה לנוסחו של סעיף 6א לחוק היסוד, שכן סעיפים אלו חוקקו כחטיבה אחת, ואילו שם מצא המחוקק לנכון לקבוע באופן מפורש במסגרת חוק היסוד מגבלה על זכותו החוקתית של חבר כנסת אשר פרש מסיעתו להתמודד בבחירות לכנסת הבאה.

כפי שתואר לעיל, סעיף 57א לחוק הבחירות נחקק כחלק מתיקון מס' 12 לחוק היסוד, ובחיקיקתו ביקש המחוקק למנוע תופעות של פרישת חבר כנסת מסיעתו באמצעות קביעת תמריצים שליליים לעשות כן (ראו: ע"א 4799/19 קלנר נ' הליכוד – מפלגה לאומית ליברלית, פס' 15 (28.7.2019) (להלן: עניין קלנר)), כאשר הסנקציה העיקרית נקבעה בסעיף 6א לחוק היסוד. על כן, עמדת היועצת המשפטית לכנסת היא כי על רקע מכלול הסדרי החקיקה, לא ניתן לראות בסעיף 57א לחוק הבחירות ככזה המהווה עילה עצמאית לפסילת מועמד ברשימת מועמדים לכנסת, במנותק מסעיף 6א לחוק היסוד, בו מוסדרת המסגרת הנורמטיבית לכינונה של פרישה מסיעה והסנקציה שלצדה.

30. עוד יצוין, כי אין בהחלטתו האמורה של כב' השופט הנדל בה"ש 1/23 כדי לסייע למבקשת. כפי שתואר לעיל, החלטת כב' השופט הנדל נגעה לסמכותה של ועדת הבחירות שלא לאשר מועמד מן הטעם שפרש מסיעתו ובהתאם לסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק היסוד. כך, בפס' 6 להחלטה עמד כב' השופט הנדל על כך שמבחינה תכליתית אין מקום לשלול את סמכותה של ועדת הבחירות המרכזית לאסור התמודדות של מועמד שפרש מסיעתו בשל הסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק היסוד:

**"האחריות המוטלת על ועדת הבחירות המרכזית רבה היא... זאת כדי להגשים, בין היתר, את אחד העקרונות המרכזיים בשיטתו 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... זאת ועוד, המחוקק סבר שהתוצאה המרכזית של פרישה מסיעה מצויה במישור של בחירות לכנסת חדשה, וה"סנקציה" המרכזית שנקבעה היא כי חבר כנסת "לא יכלל, בבחירות לכנסת שלאחריה, ברשימת מועמדים" כמפורט בחוק-היסוד...**

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"

על כן, בהעדרה של סנקציה דומה לצד סעיף 57א, לא ניתן ולא נכון להקיש מהחלטת כב' השופט הנדל ולקבוע כי סמכותה של ועדת הבחירות שלא לאשר מועמד ברשימת מועמדים תחול גם במקרה בו נמצא כי הופר סעיף 57א לחוק כשלעצמו.

31. לאמור יש להוסיף, כי פרשנות לפיה הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות **כשלעצמה** מקימה עילה לפסילת מועמדותו של מועמד לו הובטח מקום ברשימת מועמדים שלא בתקופת הבחירות, מובילה לכך שהסעיף יוצר מגבלה רחבה וחמורה יותר על הזכות החוקתית להיבחר לכנסת בהשוואה למגבלה שנקבעה בסעיף 6א לחוק היסוד, באופן שאינו הולם את האיזונים שנקבעו

בתיקון מס' 12 ואת כוונת המחוקק. שכן סעיף 57א לחוק הבחירות מהווה הסדר רחב יותר מההסדר הקבוע בסעיף 6א לחוק היסוד במספר מישורים, כמפורט להלן:

א. סעיף 57א לחוק הבחירות אוסר כריתת הסכם או מתן התחייבות לחבר כנסת יחיד או "לקבוצת אנשים", ובכך בשונה מסעיף 6א לחוק היסוד חל גם על מי שאינו בהכרח חבר כנסת;

ב. סעיף 57א מתייחס כאמור "לקבוצת אנשים", אשר יכולה להיות גם קבוצת חברי כנסת, בעוד שסעיף 6א לחוק היסוד מתיר התפלגות מסיעה של קבוצת חברי כנסת (לפי סעיף 59 לחוק הכנסת שני חברי כנסת לפחות שהם שליש ממספר חברי הסיעה, או של קבוצה של ארבעה חברי כנסת לפחות רשאים להתפלג מהסיעה), וקובע כי התפלגות אינה גוררת את הסנקציות שנקבעו במסגרת תיקון מס' 12;

ג. הסעיף האמור אוסר על כריתת הסכמים בדבר ברשימות מועמדים לכנסת, ובשונה מסעיף 6א לחוק היסוד אינו מסויג לרשימת מועמדים מטעם מפלגה אשר הייתה מיוצגת כסיעה בכנסת היוצאת;

ד. סעיף 57א לחוק הבחירות אוסר על כריתת הסכם או מתן התחייבות לשם היכללות ברשימת מועמדים, ובכך דומה הוא להגדרת "התמורה" בסעיף 6א(ב) לחוק היסוד. אולם, כדי להחיל את הסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק היסוד, בהתאם לדוגמא המנויה בסעיף 6א(ב), לא די בקבלת "תמורה" כדי לקבוע כי חבר הכנסת פרש מסיעתו, אלא יש צורך להצביע גם על פעילות פרלמנטרית אותה ביצע חבר הכנסת כנגד עמדת הסיעה;

ה. בשונה מסעיף 6א לחוק היסוד, סעיף 57א לחוק הבחירות כולל בחובו איסור בלבד, אשר אין לצדו מעשה "פודה" המאפשר לחבר הכנסת אשר ביקש להתמודד בבחירות הבאות במסגרת מפלגתית אחרת לעשות כן באמצעות התפטרותו מהכנסת.

ו. לצד סעיף 57א לחוק הבחירות לא נקבע מנגנון דיוני שמאפשר את בירור הפרת האיסור עובר למועד הגשת רשימות המועמדים לכנסת, וזאת בשונה מסעיף 6א לחוק היסוד אשר לצדו נקבע סעיף 61 לחוק הכנסת. בכך טמון פוטנציאל לפגיעה רחבה יותר בזכותו של המועמד להיבחר, משום שבעת אישור הרשימות בוועדת הבחירות חלף כבר המועד להגשת הרשימות לוועדה, באופן שימנע מחבר הכנסת את האפשרות להתמודד מטעם סיעה חדשה.

על כן, לעמדת היועצת המשפטית לכנסת פרשנות לפיה הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות עשויה, כשלעצמה, להביא לפסילת מועמד פוגעת פגיעה חמורה בזכות היסוד להיבחר לכנסת, זאת מבלי שהסנקציה האמורה נקבעה במפורש במסגרת החוק, וללא האיזונים שנכללו בסעיף 6א לחוק היסוד אשר ביקשו למתן את הפגיעה בזכותו החוקתית של חבר הכנסת להיבחר.

32. נבקש לציין כי אין באמור לעיל משום התעלמות מההשלכות שיש לכריתת הסכמים בין חברי כנסת למפלגות בהם אינם חברים, שלא בתוך תקופת הבחירות. הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות יכולה לעיתים להשתלב גם עם הקבוע בסעיף 6א לחוק היסוד ואף להוות אינדיקציה לפרישה של

חבר כנסת מסיעתו. ואולם, כידוע, את החקיקה יש לפרש באופן שמצמצם את הפגיעה בזכות להיבחר וכי "כללי הפרשנות החלים בכל הנוגע לזכות להיבחר מטים את הכף בכיוון הפירוש המקל יותר עם המועמד" (פ"מ 2/21 בעניין **טל רוסו**; בג"ץ 6859/98 **אנקונינה נ' פקיד הבחירות אור עקיבא**, פ"ד נ"ב(5) 433, 454 (1998)). על כן, אין מקום, בהיעדר קביעה מפורשת, לפגוע בזכות להיבחר ולהורות על פסילת מועמד מרשימת מועמדים לכנסת רק בשל הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות.

33. נוכח כל המפורט, עמדת היועצת המשפטית לכנסת כי דין בקשת התנועה לאיכות השלטון לדחייה בהיעדר עילה למתן הסעד המבוקש.

#### (ב) בקשת סיעת מרצ (פ"מ 2/25)

34. בבקשה זו טוענות המבקשות כי אין לאשר את מועמדותה של המשיבה ברשימת המועמדים של מפלגת הליכוד, וזאת מכוח סעיף 6א לחוק היסוד, אשר אוסר על חבר כנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו להיכלל בבחירות לכנסת שלאחריה ברשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהייתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת.

35. מבלי לקבוע מסמרות באשר לטענות המבקשות בעניינה הפרטני של המשיבה, תפרט היועצת המשפטית בתמצית את עמדתו העקבית של הייעוץ המשפטי לכנסת באשר לסעיף 6א לחוק היסוד.

36. סעיף 6א(ב) לחוק היסוד מגדיר מהי פרישה מסיעה, וכך נקבע: "'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".

עמדת הייעוץ המשפטי של הכנסת היא כי מפרוטו של מקרא עולה כי התנהגות המכוננת פרישה מסיעה הוגדרה בסעיף בדרך של מתן דוגמא אחת, וייתכנו מקרים נוספים בהם התנהגותו של חבר כנסת תחשב כפרישה מסיעה (ראו גם, **עניין קדימה**, בפס' 15; בג"ץ 4031/04 **ארגון "בצדק" נ' ראש ממשלת ישראל**, פס' 4-5 לפסק דינו של כב' הנשיא שמגר (13.10.1994)).

37. פרשנות זו של סעיף 6א לחוק היסוד עולה גם מהחלטות ועדת הכנסת שהתקבלו במהלך השנים בסוגיה. יצוין, כי נוכח הסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק היסוד, שיש בה כאמור משום פגיעה בחופש הפעולה הפוליטי ואף בזכות לבחור ולהיבחר, לא ראו בכך חברי הכנסת עניין קל ערך, וגם מסיבות פוליטיות וציבוריות השימוש שנעשה בסעיף זה במהלך השנים היה מתון ומדוד.

כך, מאז נחקק סעיף 6א לחוק היסוד היו שלושה מקרים בלבד בהם החליטה ועדת הכנסת להכריז על חברי כנסת כפורשים מסיעתם בניגוד לרצונם: החלטה מיום 1.2.2006 (הכנסת ה-16) בעניין

חה"כ מיכאל נודלמן;<sup>2</sup> החלטה מיום 15.3.2017 (הכנסת ה-20) בעניין חה"כ אורלי לוי-אבקסיס;<sup>3</sup> והחלטה מיום 25.4.2022 (הכנסת ה-24) בעניין חה"כ עמיחי שיקלי.<sup>4</sup>

יצוין, כי חה"כ נודלמן ושיקלי הגישו לבית המשפט המחוזי בירושלים ערעור על החלטת ועדת הכנסת בעניינם, בהתאם להוראת סעיף 61(ג) לחוק הכנסת (בהתאמה: ע"ש 5010/06 נודלמן נ' ועדת הכנסת (6.2.2006); עש"א 25528-06-22 שיקלי נ' ועדת הכנסת (10.7.2022)). בשני המקרים, בתום דיון במעמד הצדדים, חזרו בהם המערערים מהערעור. בית המשפט המחוזי דחה את הערעורים, וחברי הכנסת בחרו להתפטר מהכנסת כך שהסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק היסוד לא תחול בעניינם.

כן יוער, כי ועדת הכנסת דנה בשתי בקשות להכרזה על חברי כנסת כ"פורשים" ולא קיבלה את בקשת הסיעה: ביום 24.7.2012 דחתה ועדת הכנסת את בקשת סיעת קדימה להכריז על ארבעה מחברי הסיעה כפורשים;<sup>5</sup> וביום 28.12.2020 דנה ועדת הכנסת בפניית יו"ר סיעת הליכוד להכריז על חה"כ שאשא-ביטון כפורשת, כאשר לאחר דיון ארוך בוועדה נמשכה הבקשה ולא התקיימה הצבעה.<sup>6</sup>

יצוין, כי בשלושת המקרים בהם קבעה ועדת הכנסת כי חברי כנסת אכן פרשו מסיעתם, ההכרעה לא התבססה על הדוגמא הספציפית המוזכרת בסעיף 6א(ב) לחוק היסוד, שכן בשלושת המקרים הללו סוגיית "התמורה" לא התחדדה והפרישה לא התבססה על קיומה של תמורה. חברי ועדת הכנסת בחנו בעת הדיון בבקשות אלה את התנהלותו של חבר הכנסת ביחס לסיעתו והאם הפעולות הננקטות על-ידי חבר הכנסת המלמדות על התנתקותו מסיעתו הן משמעותיות, עקביות וננקטות לאורך זמן.

38. באשר לעניינה של המשיבה כאן, מאחר שסיעת ימינה - הנפגעת העיקרית מהתנהלותה של המשיבה כפי שמתוארת בבקשה - לא מצאה לנכון לפנות בבקשה לכינוס ועדת הכנסת לשם הכרזה על המשיבה כעל פורשת מהסיעה, ומסיבה זו לא נדרשה ועדת הכנסת לעניין, עמדת היועצת המשפטית היא כי אין מקום להידרשות ועדת הבחירות לבקשה דנן. ויוסבר.

39. כפי שתואר בהרחבה בפרק הנורמטיבי, התכלית העומדת בבסיס סעיף 6א לחוק היסוד היא לייצר תמריץ שלילי לחבר הכנסת לפרוש מסיעתו יחד עם המנדט שנתן ציבור הבוחרים לרשימה ממנה

<sup>2</sup> להלן קישור לפרוטוקול הדיון בוועדת הכנסת מיום 1.2.2006 :  
<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/knesset/Pages/CommitteeProtocols.aspx?ItemID=128116>

<sup>3</sup> להלן קישור לפרוטוקול הדיון בוועדת הכנסת מיום 15.3.2017 :  
<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/knesset/Pages/CommitteeProtocols.aspx?ItemID=128116>

<sup>4</sup> להלן קישור לפרוטוקול הדיון בוועדת הכנסת מיום 25.4.2022 :  
<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/knesset/Pages/CommitteeProtocols.aspx?ItemID=128116>

<sup>5</sup> להלן קישור לפרוטוקול הדיון בוועדת הכנסת 24.7.2012 :  
<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/knesset/Pages/CommitteeAgenda.aspx?Tab=3>

<sup>6</sup> להלן קישור לפרוטוקול הדיון בוועדת הכנסת מיום 28.12.2020 :  
<https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/knesset/Pages/CommitteeProtocols.aspx?ItemID=128116>

פרש, וכך להבטיח את התנהלותן התקינה של הסיעות בכנסת. לעניין תכליתו של תיקון מס' 12, ראו את דבריה של כב' הנשיאה חיות בעניין **קלנר** :

**"עיון בתיקון 12 לחוק יסוד: הכנסת ובתיקונים העקיפים שנעשו בצוותא חדא עמו ובהם חוק הבחירות וחוק יסוד: הממשלה, מלמד כי הוראות תיקון 12 בכללותן נועדו להסדיר את מערכת היחסים שבין הסיעה ובין חבריה וכי הסנקציות שנקבעו במסגרת התיקון, נועדו למנוע "פרישה" כהגדרתה בחוק יסוד: הכנסת..." (פס' 15 לפסק הדין).**

40. בענייננו, כאמור, על אף שסיעת ימינה היא הגורם העיקרי שנפגע מהתנהלותה של המשיבה אשר מתוארת בבקשה דנן, לא הוגשה מטעמה בקשה לוועדת הכנסת להכריז על המשיבה כעל מי שפרשה מהסיעה. בנסיבות אלה, עולה השאלה האם נוכח תכלית החקיקה ניתן להכריז על המשיבה כעל מי שפרשה מסיעתה, כאשר סיעתה לא גילתה עמדתה כי היא רואה במעשיה מעשי פרישה.

41. לעמדת היועצת המשפטית לכנסת, הגורם המתאים להתוות את הדין בשאלה זו הוא ועדת הכנסת. סעיף 61 לחוק הכנסת הסמיך את ועדת הכנסת, כגוף פוליטי וקולגיאלי, לקבל החלטה בעניין פרישה מסיעה. נושא זה נוגע במתח המובנה בין מחויבותו של חבר הכנסת לסיעתו לבין חופש הפעולה שלו, ולחברי הכנסת יש "מומחיות" בחיי המעשה שלהם בעניין זה. זו הסיבה בעטיה הסמיך המחוקק מלכתחילה את ועדת הכנסת, אשר ככלל דנה בענייני הבית, להכריע בשאלות של פרישה ובכך להשפיע ולעצב את היקף גבולות הגזרה של פעילות חברי הכנסת אל מול סיעתם.

אף כב' השופט הנדל, בהחלטתו בה"ש 1/23 עמד על כך :

**"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 ומטבען, שלובות בחיי הכנסת ובאורחותיה. הגם שסוגיית הפרישה מסיעה היא בעלת נפקות גם לעת בחירות, שורשה מצוי בפעולת הכנסת ובחובתם של חברי הכנסת כלפי בוחריהם. לפיכך ראוי כי גם הכללים העקרוניים יקבעו על ידי רשויות הכנסת". (עמ' 11 להחלטה).**

42. יצוין, כי בחמשת המקרים אשר נדונו עד כה בוועדת הכנסת מאז נחקק סעיף 6א לחוק היסוד, התקיים הדיון על רקע בקשתה של סיעה או מי מטעמה כנגד חברי כנסת אשר נמנו עם אותה הסיעה, מאחר שהתפיסה היא כי הוראת סעיף 6א לחוק היסוד נועדה להסדיר את ענייני הסיעה מול חבריה. על כן, ועדת הכנסת לא נדרשה לשאלה האם צד שלישי יכול להניע את גלגלי ועדת הכנסת בבירור התקיימותה של פרישה של חבר כנסת מסיעתו, ואף במקרה דנן לא הוגשה בקשה לוועדת הכנסת להכריז על המשיבה כעל פורשת מסיעתה על ידי גורם אחר.

לא בכדי לא הגיעה סוגיה זו להכרעתה של ועדת הכנסת, שכן אין ספק כי הסיעה וחבר הכנסת הם בעלי העניין העיקריים בקיומו של דיון בכנסת (ראו גם, פס' 30 להחלטת כב' השופטת ביניש בעניין **קדימה**). נוסף ונציין לעניין זה, כי במהלך השנים נעשה כאמור שימוש מצומצם בסעיף 6א לחוק היסוד, זאת מכיוון שחברי הכנסת והסיעות לא ראו בהכרזה על חבר כנסת כפורש כעניין של מה

בכך, וכן מאחר שבבסיס ההחלטה האם לפנות לוועדת הכנסת בנושא עומדים גם שיקולים פוליטיים לגיטימיים של הסיעות, להן מסור שיקול דעת רחב באשר לאופן ניתוב פעילותיהן והתנהלותן בתוך הכנסת ומול חברי הסיעה.

43. זאת ועוד, מעיון בהחלטה בה"ש 1/23, עולה כי כב' השופט הנדל הכיר בכך ש"דרך המלך" להכרעה בסוגיית פרישתו של חבר כנסת מסיעתו היא באמצעות דיון בוועדת הכנסת. אולם, הוא סבר כי אין מקום לשלול את סמכותה של ועדת הבחירות לדון בטענת פרישה במסגרת הליך אישור רשימות המועמדים, שכן עשויים להיות מקרים בהם ועדת הכנסת - שהיא הגורם המתאים לדון ככלל בסוגיית הפרישה מסיעה - לא תספיק או לא תוכל לדון בבקשה להכרזה על חבר כנסת כפורש מסיעתו. מקריאת ההחלטה עולה כי לנגד עיניו של כב' השופט הנדל עמד תרחיש לפיו התקיים מעין "כשל שוק" אשר בשל אילוצי זמן בסמוך לבחירות או בשל שיקולים פוליטיים הכרוכים בענייני הבחירות, הוביל לכך שנמנעה מוועדת הכנסת האפשרות לדון במקרה הקונקרטי שעל הפרק.

וכך נכתב בהחלטה:

**"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, ועלולה ליצור פתח למתן הכשר לעקיפת החוק. כן 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 דן, ובכך לסכל את קיומה של הבחינה המהותית של עמידת חבר הכנסת בדרישות חוק היסוד".** (עמ' 7-8 להחלטה).

44. לעמדתנו, כאמור, הבקשה דן אינה מצדיקה סטייה מ"דרך המלך", בהיעדרו של "כשל שוק" האמור. בענייננו, לא הוגשה כאמור לוועדת הכנסת בקשה לקבוע כי המשיבה היא פורשת על ידי הסיעה אליה השתייכה המשיבה בכנסת ה-24, סיעת ימינה. בנוסף, אליבא המבקשות, פרישתה של המשיבה מסיעתה התגבשה עוד במהלך חודש אפריל 2022. קבלת נקודת מוצא זו מעידה כי לרשות סיעתה של המשיבה עמד פרק זמן לא מבוטל שבו ניתן היה להגיש בקשה בעניין לוועדת הכנסת טרם התפורתה של הכנסת. ואולם, בקשה שכזו לא הוגשה. יוער בהקשר זה, כי בסמוך למעשים אשר תוארו בבקשה דן, אשר לעמדת המבקשות מגבשים את פרישתה של המשיבה, הגישה סיעת ימינה בקשה לראות בחבר כנסת אחר, חה"כ עמיחי שיקלי, כמי שפרש מהסיעה. בהתאם לבקשה זו, התכנסה ועדת הכנסת ביום 25.4.2022 ובתום הדיון אף קיבלה את בקשת הסיעה והכריזה על חה"כ שיקלי כעל מי שפרש מסיעתו לפי סעיף 6א לחוק היסוד. ואולם, סיעת ימינה נמנעה באותה עת ואף לאחר מכן מהגשת בקשה מקבילה בעניינה של המשיבה, וגילתה בכך דעתה שהיא אינה סבורה שיש ליזום הליך מסוג זה בעניינה.

לפיכך, לא ניתן לקבוע כי התקיימו בענייננו אילוצי זמן או שיקולים פוליטיים הקשורים להליך הבחירות שבעטיים נמנע או עוכב כינוסה של ועדת הכנסת כך שסוכלה אפשרותה לבחון את עניינה

של המשיבה. קרי, לא התקיים בענייננו "כשל שוק" כפי שראה כב' השופט הנדל לנגד עיניו בעת מתן החלטתו, ויכולה הייתה ועדת הכנסת לדון בבקשת סיעת ימינה בעניינה של המשיבה, ככל שהייתה מוגשת בקשה כזו.

45. עוד נוסף כי לא בכדי קבע כב' השופט הנדל בהחלטתו כי "דרך המלך" לדיון בטענת הפרישה היא בוועדת הכנסת.

נוכח פגיעתו של סעיף 6א בזכות החוקתית להיבחר ובחופש הפעולה הפוליטי של חבר הכנסת, כלל תיקון מס' 12 לצד הפגיעה האמורה גם איזונים עדינים שנועדו להשיג את תכלית החקיקה מחד גיסא, תוך מניעת פגיעה לא מידתית בזכויותיו של חברי הכנסת מאידך גיסא.

כך, נקבע על ידי המחוקק בסעיף 61 לחוק הכנסת כי הגורם המוסמך לקבוע סטטוס חבר הכנסת, האם פרש מסיעה או לא, הוא ועדת הכנסת. הסמכתה של ועדת הכנסת לקבלת החלטה בעניין, מאפשרת לחבר הכנסת לכלכל צעדיו במידה שהוכרז על ידי הוועדה כ"פורש". כך, יכול לבחור האם "להימלט" מתחולתה של הסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק היסוד באמצעות התפטרות מהכנסת בסמוך לאחר קבלת החלטת הוועדה; או לחלופין להתמודד ברשימת מועמדים לכנסת הבאה במסגרת מפלגתית שלא הייתה מיוצגת בכנסת היוצאת.

לעומת זאת, הכרעה בטענת פרישה על ידי ועדת הבחירות נעשית בהכרח **לאחר המועד האחרון להגשת רשימות המועמדים לבחירות לכנסת**, ולכן ככל שיימצא על ידי ועדת הבחירות כי חבר הכנסת פרש מסיעתו ועל כן נפסלת מועמדותו, נפגעת אפשרותו של חבר הכנסת להתפטר בסמוך לפרישה ובכך למנוע את הטלת הסנקציה לפי סעיף 6א לחוק היסוד וכן נמנעת אפשרותו להתמודד במסגרת מפלגה שלא הייתה מיוצגת בכנסת היוצאת. החלטה מעין זו של ועדת הבחירות מובילה לשלילה מוחלטת של הזכות להיבחר, באופן שאינו הולם את האיזונים שנקבעו כאמור בהסדר החקיקתי ואת כוונת המחוקק אשר ביקש למתן את הפגיעה בזכות החוקתית של חבר הכנסת להתמודד בבחירות (ראו פס' 24 להחלטת כב' השופטת ביניש בעניין קדימה).

46. לאור האמור, בהעדר קיומו של "כשל שוק" מסוג הדוגמאות שנמנו בהחלטת כב' השופט הנדל בעניינו, ומאחר שכאמור הבקשה דן מעלה שאלה שלא הוכרעה בתקדימי העבר - האם רשאי גורם שלישי לטעון טענות בדבר פרישתו של חבר כנסת מסיעתו, עמדת היועצת המשפטית לכנסת היא המקרה דן אינו מצדיק סטייה מהאפיק העיקרי לבירור טענות בדבר פרישה מסיעה בוועדת הכנסת, ועל כן אין מקום להידרשות ועדת הבחירות לבקשה, אשר כאמור מוסמכת לדון בעניין בצורה אגבית בלבד.

47. לבסוף יצוין, כי בהתאם לסעיף 61 לחוק הכנסת, כשוועדת הכנסת מפעילה את סמכותה להכריז על חבר הכנסת כפורש, היא עושה כן לאחר בחינת מהותן של פעולות חבר הכנסת (שכן לא כל התבטאות או הצבעה בכנסת בניגוד לעמדת הסיעה עולה לכדי "פרישה"), במסגרת בירור עובדתי מעמיק ביחס לפעולות הפרלמנטריות של חבר הכנסת במהלך הכנסת היוצאת, אשר נערך במהלך דיון בוועדה בו נשמעות טענות הסיעה וחבר הכנסת, ולאחר עריכת דיון בנושא בין חברי הכנסת השונים ובהם חברי ועדת הכנסת. בהיעדרה של בקשה מטעם הסיעה לראות במשיבה כמי שפרשה

מן הסיעה, בהעדר עמדתה של המשיבה בעניין וכאשר לא נערך על ידי ועדת הכנסת בירור עובדתי כמצוות המחוקק, ישנו קושי ניכר לעמוד על טיב פעולותיה הנטענות של המשיבה והאם יש בהן בנסיבות העניין כדי לגבש פרישה מסיעה בהתאם לסעיף 6א לחוק היסוד.

48. נוכח כל המפורט לעיל, סבורה היועצת המשפטית לכנסת כי המקרה דנן אינו מסוג המקרים החריגים המצדיקים את הידרשות ועדת הבחירות, במסגרת סמכותה האגבית בעת אישור רשימות המועמדים לכנסת, לסוגיית פרישתו של חבר כנסת מסיעתו. אשר על כן, עמדת היועצת המשפטית כי דין בקשה זו לדחייה בהעדר עילה להתערבותה של ועדת הבחירות.

היום : 22 בספטמבר, 2022

כ"ו באלול, התשפ"ב



---

ענת גולדשטיין, עו"ד

ממונה על ייצוג הכנסת בערכאות (בפועל)