



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת  
لجنة الانتخابات المركزية  
The Central Elections Committee

Justice Isaac Amit  
Supreme court of Israel  
Chairman of the Central  
elections committee  
to the 25<sup>th</sup> Knesset

قاضي إسحاق عميت  
المحكمة العليا  
رئيس لجنة الانتخابات  
المركزية للكنيست 25

השופט יצחק עמית  
בית המשפט העליון  
יושב ראש ועדת הבחירות  
המרכזית לכנסת ה-25

פ"מ 1/25  
פ"מ 2/25  
פ"מ 4/25

התנועה למען איכות השלטון בישראל : המבקשת בפ"מ 1/25 :

1. גבריאלה (גבי) לסקי-שוץ : המבקשות בפ"מ 2/25 ובפ"מ 4/25 :  
2. סיעת מרצ

נגד

1. עידית סילמן : המשיבות בפ"מ 1/25 ובפ"מ 2/25 :  
2. סיעת הליכוד תנועה לאומית ליברלית  
3. היועצת המשפטית לממשלה  
4. היועצת המשפטית לכנסת

1. עמיחי שיקלי : המשיבים בפ"מ 4/25 :  
2. סיעת הליכוד תנועה לאומית ליברלית  
3. היועצת המשפטית לממשלה  
4. היועצת המשפטית לכנסת

בקשות לקבוע כי מועמדים אינם כשירים להיכלל ברשימת מועמדים לכנסת ה-25 ולפי סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשי"ט-1959 (פ"מ 1/25), וסעיף 6א לחוק-יסוד : הכנסת (פ"מ 2/25 ו-4/25), ולכן לא ניתן לאשר את הכללת שמם ברשימת המועמדים לפי סעיף 63א לחוק הבחירות

בשם המבקשת בפ"מ 1/25 : עו"ד אליעד שרגא, עו"ד תומר נאור, עו"ד הידי נגב

בשם המבקשות בפ"מ 2/25, 4/25 : עו"ד אורי הברמן, עו"ד מיכל רומנו ברטהולץ

בשם המשיבה 1 בפ"מ 1/25, 2/25 : עו"ד אלי שמואליאן

בשם המשיב 1 בפ"מ 4/25 והמשיבה

2 : עו"ד מיכאל ראבילו, עו"ד אופק ברוק

בשם המשיבה 3 : עו"ד יונתן ציון-מוזס, עו"ד קובי עבדי

בשם המשיבה 4 : עו"ד ענת גולדשטיין



## החלטה

1. אי היציבות הפוליטית בישראל הניבה חמש מערכות בחירות בתקופה של כשלוש שנים וחצי, וכמעין המתגבר של החלטות שיפוטיות בנושאים תקדימיים, וכפי שנזדמן לי לומר: "צועדים אנו במשעולים חוקתיים שכף רגלנו, ורגלי קודמנו, טרם דרכו בהם, למן קום המדינה ועד ימינו אנו. המציאות החדשה, שמא אנומלית, שהתרגשה עלינו, מולידה מעצם טיבה סוגיות חוקתיות שטרם נתלבנו" (בג"ץ 3747/19 **אבירם נ' כנסת ישראל**, פסקה 4 (18.6.2019)). ההחלטות להלן משקפות את התהפוכות הפוליטיות שהביאו להתפזרותה של הכנסת ה-24 ולמערכת הבחירות לכנסת ה-25, ואף הן תוצאה של מערכות הבחירות החוזרות ומתרגשות עלינו.

שלוש בקשות הונחו לפניי, שתיים מהן מתייחסות לחברת הכנסת לשעבר עידית סילמן (להלן: **סילמן**) ואחת לחבר הכנסת לשעבר עמיחי שיקלי (להלן: **שיקלי**). השניים התפטרו זה לא כבר מכהונתם כחברים בכנסת ה-24 והוצבו ברשימת המועמדים שהגישה מפלגת הליכוד לבחירות לכנסת ה-25. השניים לא התמודדו בבחירות המקדימות שערכה המפלגה, אלא "שוריינו", בהתאם לסמכותו של יושב ראש הליכוד לפי תקנון הבחירות של המפלגה.

אף שמדובר בבקשות נפרדות ואף שהמסכת העובדתית בעניינה של סילמן שונה מזו שבענייניו של שיקלי, מצאתי לנכון לאחד את ההחלטות הנוגעות להם. זאת מאחר שהמסגרת הנורמטיבית משותפת לשתי הבקשות ומאחר שסילמן ושיקלי היו חברים בסיעת ימינה בכנסת ה-24 ולגבי שניהם נטען כי פרשו מסיעה זו.

אפתח על פי סדר הדברים בשתי הבקשות הנוגעות לסיילמן, ושם אפרוס ביתר הרחבה את המסגרת המשפטית הרלוונטית, אשר למען הקיצור, תשמש אותנו בהמשך גם בענייניו של שיקלי.

### פ"מ 1/25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' סילמן; פ"מ 2/25 לסקי-שוץ נ' סילמן

#### **מבוא**

2. בשתי הבקשות שלפניי התבקשתי למנוע מהמועמדת עידית סילמן להיות מועמדת בבחירות לכנסת ה-25 ברשימת "הליכוד בהנהגת בנימין נתניהו לראשות הממשלה" (להלן: **רשימת הליכוד**).

לטענת המבקשת בפ"מ 1/25, המועמדות של סילמן ברשימת הליכוד מקורה בהסכם בדבר רשימת מועמדים שנעשה 90 יום ויותר לפני יום הבחירות לכנסת; הסכם כזה אסור לפי סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: **חוק הבחירות לכנסת**); ולכן מועמדותה של סילמן פסולה. לטענת המבקשות בפ"מ 2/25, סילמן פרשה מסיעתה בכנסת ה-24, "ימינה בראשות נפתלי בנט" (להלן: **סיעת ימינה**), לא התפטרה מהכנסת סמוך לפרישתה, ולכן –



מכוח סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת – אינה רשאית להיות מועמדת בבחירות לכנסת ה-25 ברשימת הליכוד.

3. עודנו באים לסקירת העובדות והוראות החוק הרלוונטיות לענייננו, נעמוד על מספר מושגי יסוד שמן הסתם מוכרים היטב לכל אזרח, אך לעיתים מוטב לחזור על הידוע מאליו, ולו למען הבהירות והדיוק.

"מפלגה" – תאגיד שהוקם לפי חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, ושחייב ברישום אצל רשם המפלגות. מטרתו, לפי סעיף 1 לחוק זה "לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים".

"רשימת מועמדים" או "רשימה לכנסת" – יכולה להיות מוגשת בידי מפלגה אחת או בידי מספר מפלגות. לדוגמה, את הרשימה המשותפת לכנסת ה-24 הגישו שלוש מפלגות (בל"ד, חד"ש, ותע"ל), ואת רשימת הציונות הדתית לכנסת ה-25 הגישו חמש מפלגות (האיחוד הלאומי-תקומה; חזית יהודית לאומית; עתיד אחד עתיד טוב לישראל; ארץ ישראל שלנו; לזוז). מי שנכלל ברשימת המועמדים הוא בגדר "מועמד" לכנסת.

"סיעה" – חברי הכנסת המכהנים בכנסת והמייצגים מפלגה (אחת או יותר), וייתכן שלתקופה אף אינם מייצגים מפלגה. בראשית כהונת הכנסת כל סיעה היא חברי הכנסת שנבחרו מתוך רשימת מועמדים שעברה את אחוז החסימה.

"פרישה" ו"התפלגות" – שתי הדרכים הקבועות בחוק שבהן חבר הכנסת עוזב את סיעתו במהלך כהונתה של כנסת פלונית.

על כל אלה נעמוד ביתר פירוט בהמשך.

## רקע עובדתי

4. הכנסת ה-24 החלה את כהונתה ביום 6.4.2021. סילמן נבחרה אליה ברשימת "ימינה בראשות נפתלי בנט" והייתה חברה בסיעת ימינה. סיעה זו הצטרפה לקואליציה (נְקָדָה), ואחד מחבריה, ח"כ נפתלי בנט, עמד בראשות הממשלה, שהורכבה בראשיתה של הכנסת בידי ח"כ יאיר לפיד. רשימת הליכוד הוגשה מטעם "מפלגת הליכוד, תנועה לאומית ליברלית" (להלן: **מפלגת הליכוד**) שמטעמה מכהנת בכנסת ה-24 סיעת "הליכוד בהנהגת בנימין נתניהו לראשות הממשלה" (להלן: **סיעת הליכוד**). סיעה זו היא הסיעה העיקרית באופוזיציה (נְקָדָה) בכנסת ה-24, והעומד בראשה, ח"כ בנימין נתניהו, הוא ראש האופוזיציה.

הממשלה ה-36 קיבלה את אמון הכנסת ה-24 ביום 13.6.2021 והושבעה באותו יום. לקואליציה הצטרפו סיעות שמספר חבריהן הכולל היה 62. עם הקמת הממשלה הודיע אחד מחברי סיעת ימינה, ח"כ (אז) עמיחי שיקלי שאינו תומך בה (ועל כך אעמוד בהמשך, בחלק ההחלטה



העוסק בעניינו), כך שבפועל היו חברים בקואליציה רק 61 חברי כנסת. סילמן שימשה תחילה יושבת ראש הקואליציה ויושבת ראש ועדת הבריאות (שאף הוקמה אד הוק אך לתקופת הכנסת ה-24. סימן ב' לפרק ג' לחוק לעניין ועדות הכנסת (תיקוני חקיקה והוראת שעה), התשפ"ב-2021; תיקון תקנון הכנסת, י"פ התשפ"א 10308). ביום 6.4.2022 הודיעה סילמן שהיא פורשת מהקואליציה. לפי הנטען לפניי, ההתנהלות של סילמן בכנסת לאחר הודעת הפרישה לא עלתה בקנה אחד עם עמדת סיעתה, כך שמספר חברי הכנסת שבפועל היו חברים בקואליציה ירד ל-60.

לא אלאה את הקורא בתלאות הקואליציה בכנסת ה-24, ואדלג אל סופה, בחלוף כ-14 חודשים בלבד לאחר כינונה. ביוזמת ראש הממשלה בנט וראש הממשלה החליפי יאיר לפיד (שבינתיים התחלפו בתארים אלו) התקבל ביום 30.6.2022 חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022. סעיף 1 לחוק קבע כי הכנסת ה-24 "תתפזר לפני גמר תקופת כהונתה", ובסעיף 2 נקבע כי הבחירות לכנסת ה-25 תיערכנה ביום 1.11.2022.

5. ביום 15.9.2022 הוגשה רשימת הליכוד לכנסת ה-25 וסילמן מופיעה בה במקום ה-16. כאמור, סילמן לא התמודדה בבחירות המקדימות שערכה מפלגת הליכוד לרשימת המועמדים שלה, אלא הוצבה ברשימת המועמדים בידי יושב ראש המפלגה, בהתאם לתקנון הבחירות שלה.

סיעת ימינה לא ביקשה לקבוע שסילמן פרשה ממנה, בניגוד לדרך שבה פעלה בעניין שיקלי, כפי שיפורט בהמשך בעניינו. לאחר שהכנסת החליטה על התפזרותה, אף הגישו רוב חברי סיעת ימינה בקשה להתפלג ממנה, כך שסילמן תהיה חברה בסיעת יחיד. ועדת הכנסת דחתה ביום 15.8.2022 את הבקשה.

המבקשת בפ"מ 1/25 עתרה לבג"ץ נגד שריון סילמן ברשימת הליכוד וביקשה לפתוח בחקירה פלילית בגין הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת. בתשובה לעתירה כתבה סיעת ימינה כלהלן:

- 3" ... החוק נועד להסדיר את מערכת היחסים שבין הסיעה לחבריה [ההדגשה במקור – י"ע].
4. יובהר כי המשיבה [סיעת ימינה – י"ע] מעולם לא הגישה בקשה להכריז על חה"כ סילמן כעל פורשת מהסיעה ואין בכוונת המשיבה לעשות כן.
5. יתר על כן, נציין כי היה וחה"כ סילמן או ח"כ אחר בסיעה ירצו להתפלג מהסיעה בהסכמה כדין – הרי שהמשיבה תאפשר להם לעשות כן.
6. לפיכך מבקשת המשיבה להשאיר את הזירה הפוליטית והאידיאולוגית – לסיעה ולחברי הכנסת עצמם ולא לאף גורם או מוסד אחר".

לשלמות התמונה אציין שבית המשפט העליון דחה על הסף את העתירה משום שהייתה מוקדמת ותאורטית (בג"ץ 5309/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועצת המשפטית לממשלה ((4.9.2022)).



סילמן התפטרה מהכנסת ביום 11.9.2022, וחברותיה בה הסתיימה ביום 13.9.2022 (הודעה על חילופים של חברי הכנסת, י"פ התשפ"ב 11572).

6. עודנו באים לסקור את טענות הצדדים, אביא כבר כעת שתי הוראות חוק שעומדות במרכז טיעוניהם.

סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת קובע כלהלן:

(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 רלוונטי נוסף הוא סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת קובע כלהלן:

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.

להוראות חוק נוספות שרלוונטיות לענייננו, נידרש בהמשך.

## טענות הצדדים

7. המבקשת בפ"מ 1/25, התנועה למען איכות השלטון בישראל, מבקשת לפסול את סילמן מלהיות מועמדת ברשימת הליכוד לכנסת ה-25, מכוח סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת. המבקשת הציגה בבקשתה פרסומים שונים בכלי התקשורת שמהם ניתן ללמוד, לטענתה, על כך שנכרת הסכם בין סילמן למפלגת הליכוד למעלה מ-90 יום לפני הבחירות. על פי אותו הסכם, כך נטען, סילמן תחדל להצביע עם הקואליציה, ובתמורה תזכה לשריון ברשימת הליכוד לכנסת ה-25 – וכך אכן התרחש. לגישת המבקשת, הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת מביאה לביטול המועמדות של סילמן ברשימת הליכוד, ובסמכותי לקבוע זאת. המבקשת עותרת עוד "להטיל על הגב' סילמן את הסנקציה המתחייבת הקבועה בסעיף 126(6) לחוק הבחירות [לכנסת]".



8. המבקשות בפ"מ 2/25 הן סיעת מרצ (שמתמודדת גם בבחירות לכנסת ה-25 ברשימת "מרצ השמאל של ישראל") וח"כ גבריאלה (גבי) לסקי-שוץ, חברה בסיעת מרצ וממלאת מקום באת כוח הסיעה בוועדת הבחירות המרכזית.

לטענת המבקשות, יש לפסול את סילמן בהתאם לסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת, מפני שפרשה מסיעתה ולא התפטרה בסמוך לכך. לטענתן, פרישתה של סילמן מהקואליציה ביום 6.4.2022 כמוה כהכרזה שלה על פרישתה במישרין מסיעתה. נוסף על כך, המבקשות מצביעות על שתי פעולות פרלמנטריות חשובות של סילמן בניגוד לעמדת סיעתה, שמשמען פרישה בעקיפין מסיעת ימינה. כך, לפי הנטען, ביום 6.6.2022 מנעה סילמן את העברת הצעת חוק להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה והשומרון – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשפ"ב–2022, וכן הצביעה נגד מינוי מחודש של ח"כ מתן כהנא לתפקיד שר הדתות ובכך מנעה מינוי זה. אציין שעיון בפרוטוקול ישיבת הכנסת מעלה שבהצבעה הראשונה סילמן לא נכחה, וההצעה נדחתה ברוב 58–52, ואילו בהצבעה השנייה סילמן הצביעה נגד, וההצעה נדחתה בתיקו 55–55.

לגישת המבקשות, מעשיה של סילמן "הציתו שרשרת אירועים" שבסופם הגיעו ראש הממשלה בנט וראש הממשלה החליפי לפיד (כתוארם אז) למסקנה שאי אפשר עוד לייצב את הקואליציה, ובעקבות זאת התפזרה הכנסת ה-24 (סעיף 20 לבקשה). המבקשות מוסיפות שערב פרישתה מהקואליציה נפגשה סילמן עם נתניהו, והן מזכירות פרסומים שונים בתקשורת, שלטענתן מעידים על הסכם סודי שבמסגרתו הוסכם על פרישת סילמן מהקואליציה תמורת שריון ברשימת הליכוד לכנסת ה-25. מכאן מסיקות המבקשות כי סילמן קיבלה תמורה עבור פרישתה. לגישתן, התפטרותה של סילמן מהכנסת חמישה חודשים לאחר שפרשה מסיעתה, תקופה שבה פעלה בכנסת בניגוד לעמדת הסיעה, אינה התפטרות בסמוך לפרישה. על כן התבקשתי לקבוע שסילמן מנועה מלהיות מועמדת ברשימת הליכוד לכנסת ה-25.

9. סילמן מבקשת לדחות את שתי הבקשות. כטענה מקדמית נטען שאין ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות לפסול את מועמדותה, לא לפי סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, ולא לפי סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת. סילמן מוסיפה שהנפגעת לכאורה ממעשיה היא סיעת ימינה, אולם זו לא פעלה ולא סברה שסילמן פרשה ממנה, כך שהמבקשות מתעברות על ריב לא להן.

לגוף העניין טוענת סילמן כי לא נערך – ואפילו לא התבקש – הליך בוועדת הכנסת כדי להכריז על פרישתה מסיעת ימינה, ולכן אין לראות בה פורשת. העתירות מתבססות על פרסומים בתקשורת ועל השערות בלבד, אך לא הובטחה לה תמורה כלשהי, וכל מעשיה היו מטעמים אידאולוגיים בלבד, ואילו דווקא חברים אחרים בסיעת ימינה הם שהפירו את נאמנותם לסיעה ולציבור הבוחרים. לגבי פ"מ 1/25 נטען שסעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת אינו מאפשר לעקוף את הדרישות השונות שבסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת ובסעיף 61 לחוק הכנסת, התשנ"ד–1994 (להלן: **חוק הכנסת**), בדבר קביעה של ועדת הכנסת על פרישה מסיעה. בנוגע לשתי העתירות,



ובעיקר לפ"מ 2/25, סילמן סבורה שנוהגים בה איפה ואיפה: חברי כנסת אחרים מהקואליציה (בהם אחת מסיעת מרצ – ח"כ ע'ידאא' רינאווי-זועבי) אף הם הצביעו נגד עמדת הקואליציה, הוצע להם שריון לפני המועד המותר, אך נגדם המבקשות לא פעלו. יתר על כן, חברי כנסת בסיעת מרצ שיתפו פעולה בכנסת עם סילמן לאחר פרישתה הנטענת, משמע לא ראו בה מי שפרשה. סילמן מסכמת בכך שמדובר בניסיון לפגוע בפעילותה למען בוחריה ובניסיון להביא להתערבות חיצונית בפעילות הפרלמנטרית ובשדה הפוליטי.

מפלגת הליכוד מבקשת גם היא לדחות את בקשות הפסילה. לטענתה, לא נכרת הסכם כלשהו בין הליכוד לבין סילמן, והפרסומים שצורפו לבקשות אינם מוכיחים כי הובטחה לה תמורה כלשהי. יתר על כן, בהתאם לחוקת הליכוד, עד לאחר היום ה-90 לפני הבחירות לא הייתה ליו"ר הליכוד סמכות לשריין מועמדים ברשימה, ולכן לא יכול היה להיכרת הסכם כנטען בבקשות. נטען כי סילמן שורינה משום שפעלה בכנסת ה-24 ממניעים אידאולוגיים ומשום שהמפלגה מעוניינת לפנות לבוחרים מהציבור הדתי-לאומי-ליברלי. מפלגת הליכוד מוסיפה שסיעת ימינה לא ביקשה להכריז שסילמן פורשת, הצהירה שאינה רואה בה פורשת, ואפילו הסכימה להתפלגות (להבדיל מפרישה) שלה מהסיעה. לטענת הליכוד, הוראות החוק בדבר פרישה מסיעה באו להגן על הסיעה, ולכן אין להיענות לבקשות של צדדים שלישיים בעניין. מכל מקום, הסמכות להכריז על פרישה מסיעה נתונה לוועדת הכנסת בלבד. עוד נטען כי הגשת הבקשות זמן רב לאחר הפרישה הנטענת, וסמוך למועד הבחירות נגועה בשיהוי. לחלופין, סילמן התפטרה מכהונתה בסמוך לאחר פרישתה, ועל כן אין להחיל עליה את הסנקציה שבסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת.

אשר לטענת ההסכם האסור, מפלגת הליכוד סבורה שהפרת סעיף 57א היא עניין לשדה הפוליטי בלבד, ולא ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית – ודאי מקום שסיעת ימינה לא ביקשה לנקוט צעדים נגד סילמן. עוד נטען שאין מקום להורות על חקירה פלילית בעניין זה.

10. היועצת המשפטית לכנסת הצביעה על כך שסעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת אינו קובע עיצום על הפרתו. מכאן היא גוזרת שתי תוצאות: ראשית, לאור זכות היסוד להיבחר אי אפשר למנוע מכוח סעיף זה מועמדות לכנסת, וזאת בניגוד לסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת. שנית, אין ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות לדון מכוח סעיף 57א לחוק הבחירות במניעת מועמדות לכנסת.

לגישת היועצת המשפטית לכנסת, גם אין מקום להחיל את סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת בעניינה של סילמן, מהטעם שההסדר שנקבע בחוק היסוד עניינו ביחסים שבין הסיעה לחבר הכנסת, אך סיעת ימינה לא ביקשה להכריז שסילמן פרשה ממנה. היועצת המשפטית לכנסת מציינת שהבקשה בפ"מ 2/25 היא הפעם הראשונה שבה צד שלישי, שאינו הסיעה, מבקש להכריז על פרישה של חברת כנסת מסיעתה. בהינתן התקדימיות של הבקשה, סבורה היועצת המשפטית לכנסת כי ראוי שוועדת הכנסת תקבע אם צד שלישי רשאי להגיש בקשה כזו, ואין מקום כי יושב



ראש ועדת הבחירות המרכזית יכריע בכך לראשונה. מכל מקום, אין מדובר באחד המקרים שבהם ראוי שיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית ידון בטענת פרישה מסיעה. על כן, היועצת המשפטית לכנסת מבקשת לדחות את שתי הבקשות.

11. היועצת המשפטית לממשלה סבורה שבהיבט המוסדי, פרישת חברי כנסת מסיעתם היא עניין לכנסת ולא לממשלה, ועל כן לא הביעה עמדה בנוגע לפ"מ 2/25. אשר לפ"מ 1/25, היועצת המשפטית לממשלה סבורה שהפרת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת אינה עילה לפסילת מועמדות לכנסת – הן משום שעיצום כזה אינו נזכר בסעיף, והן בשל המעמד של הזכות להיבחר. לכן, נטען, יש לדחות בקשה זו.

## דיון והכרעה

### רקע נורמטיבי

12. נקודת המוצא וברירת המחדל היא "הזכות לבחור ולהיבחר – שהיא מאושיות המשטר הדמוקרטי – המונחת ביסוד קיומה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית" (א"ב 11280/02 **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' טיבי**, פ"ד נז(4) 1, 17 (2003)); "זכויות ההשתתפות בבחירות לבית-המחוקקים מהוות, אולי יותר מכל זכות אחרת, את נשמת-אפה של הדימוקרטיה 'המערבית'" (אריאל בנדור "זכות המועמדות בבחירות לכנסת" **משפטים** יח 269, 269 (1988)).

נוכח זאת, ראוי שמגבלות על הזכות תיקבענה בחוק-יסוד: הכנסת או מכוחו. ואכן, הכנסת קבעה בחוק יסוד זה עילות שונות למניעת מועמדות לכנסת, כמו גיל (סעיף 6א), הרשעה בעבירות מסוימות והטלת ענישה מסוימת לצד ההרשעה (סעיף 6), כהונה, תפקיד או עבודה בשירות הציבור (סעיף 7), ותמיכה במטרות שמנוגדות תכלית הניגוד לאופי המדינה (סעיף 7א). הכנסת קבעה בחוק-יסוד: הכנסת עילה נוספת, והיא במוקד הדיון לפניי, שעניינה בחבר הכנסת היוצאת שפרש מסיעתו (סעיף 6א). לפני שאציב שוב את הסעיף לנגד עינינו, אחזור שוב למושגי היסוד, והפעם ביתר פירוט.

13. בהצבעה לכנסת אנו בוחרים ברשימת מועמדים (סעיף 5 לחוק הבחירות לכנסת). גם אם הבוחר החליט להצביע לרשימה פלונית בהתבסס על זהות חבר או חברים ברשימה או על זהות העומד בראשה, למעטפת ההצבעה יכניס הבוחר פתק ועליו אותיות הרשימה וכינויה (שלפעמים, לא תמיד, כולל את שם העומד בראשה). כאמור, הרשימות אינן אוסף עצמאי של אנשים: רק מפלגה יכולה להגיש (לבדה או עם מפלגות אחרות) רשימת מועמדים לכנסת (סעיף 5א לחוק-יסוד: הכנסת; סעיף 4 לחוק הבחירות לכנסת. סעיף 57 לחוק הבחירות לכנסת מתייחס לאפשרות שכמה מפלגות יגישו יחד רשימת מועמדים משותפת. ראו גם בג"ץ 8686/06 **סיעת העבודה-מימד נ' הכנסת**, פסקה 4 (28.5.2008); בג"ץ 10451/08 **סיעת קדימה בכנסת נ' יושבת ראש הכנסת**,





פסקה 19 (23.2.2011) (להלן: עניין קדימה); בג"ץ 3166/14 גוטמן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 27 לפסק דינו של הנשיא (בדימ') גרוניס (12.3.2015).

בכנסת מכהנים רק אלו שהיו מועמדים ברשימות שקיבלו קולות כשרים בשיעור מכלל הקולות הכשרים שנקבע בחוק (המכונה בלשון העם: אחוז החסימה). רשימה שנבחרה לכנסת, הופכת לסיעה (סעיף 8א) לתקנון הכנסת (17.10.2021) (להלן: תקנון הכנסת); עניין קדימה, פסקה 22. ראו גם את סעיף 25 לחוק הבחירות לכנסת על גלגוליו). לפי מספר המנדטים שכל רשימה קיבלה ומיקום החברים ברשימה, נקבעת זהות חברי הכנסת (סעיפים 81–83 לחוק הבחירות לכנסת). חבר כנסת שסיים את כהונתו, יחליף אותו הבא בתור ברשימת המועמדים (סעיף 43 לחוק-יסוד: הכנסת), ואין הליך בחירה מחדש במקום אותו חבר (ואם תמו החברים ברשימה – חבר הכנסת לא יוחלף, שכן הכנסת נדרשת להיות בת 120 חברים רק "בהיבחרה". סעיף 3 לחוק-יסוד: הכנסת). במילים אחרות, רצון הבוחר מיתרגם בכנסת לסיעות. הסיעות שמכהנות בכנסת (לפחות בראשית פעולתה) וזהות חבריהן הן הביטוי הפרלמנטרי לתוצאות הבחירות (עניין קדימה, פסקה 21).

14. לסיעות תפקיד חשוב בעבודת הכנסת. בין היתר, הרכב הסיעות קובע את מספר החברים בוועדות הכנסת, חברי הכנסת שחברים בוועדה הם נציגי סיעתם בה, והסיעה רשאית להחליפם לפי שיקול דעתה (סעיפים 2א(ב) ו-3(ג) לחוק הכנסת; סעיף 102א) לתקנון הכנסת; בג"ץ 5258/21 ביטון נ' כנסת ישראל (25.10.2021)). לגבי שני כלים פרלמנטריים עיקריים שבידי חברי הכנסת – הצעות חוק פרטיות והצעות לסדר היום – נקבעות מכסות לסיעות לפי גודלן, והסיעה קובעת אילו הצעות יוכלו חבריה להעלות לדיון ומתי (סעיף 99 לתקנון הכנסת). הצעת אי אמון בממשלה תוגש רק בידי סיעה או סיעות (סעיף 44(ב) לתקנון הכנסת). לרוב מגדירים את הקואליציה והאופוזיציה לפי הסיעות שתומכות בממשלה ואלו שמתנגדות לה (על האופוזיציה ראו סעיף 11(ג) לחוק הכנסת). הרכב הסיעות בכנסת קובע גם את הרכב ועדת הבחירות המרכזית, ועדות הבחירות האזוריות וועדות הקלפי (סעיפים 16, 17(ו), 19(ב)–(ד), 21 ו-25 לחוק הבחירות לכנסת).

15. הסיעות מורכבות מחברי הכנסת. חברי הכנסת נבחרו בשם רשימת מועמדים והפכו לחברים בסיעה שהתגלגלה ממנה, אולם הם עצמאיים במידה זו או אחרת בפעולתם. שאלות מעניינות בדבר חובת האמון של חבר הכנסת – האם לציבור כולו או למפלגתו-סיעתו – אינן דורשות הכרעה כאן, ואפנה את הקורא לספרות בנושא (סוזי נבות "חבר הכנסת כינאמן הציבור" משפטים לא 433 (2000) (להלן: נבות); יגאל מרזל "ניגוד עניינים של חברי כנסת: בין הנאמנות למפלגה לנאמנות לציבור" ניגוד עניינים במרחב הציבורי 389 (דפנה ברק-ארז, דורון נבות ומרדכי קרמניצר עורכים, 2009)). כאמור, איני נדרש לשאלות אלה, משום שבגזרה הצרה שלפניי, הכנסת קבעה כלל הקבוע בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת. סעיף זה מטיל עיצום (סנקציה) על חבר כנסת שפעל בניגוד לסיעותו עד כדי כך שיש לראות במעשיו פרישה ממנה. העיצום הוא מניעת האפשרות



להיות מועמד בבחירות לכנסת הבאה ברשימת מועמדים של מפלגה שמיוצגת בכנסת הנוכחית. נשים שוב לנגד עינינו את הוראת סעיף 6א לחוק-יסוד : הכנסת :

(א) חבר הכנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו, לא יכלול, 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.

הפרישה מסיעה נזכרת בכמה חוקים :

א. סעיף 61 לחוק הכנסת דן בסוגיה, ובסעיף קטן (ד) הוא מוסיף עיצום על חבר כנסת פורש :

(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.

(ד) חבר הכנסת שועדת הכנסת הודיעה על פרישתו, לא יצורף לסיעה כלשהי בתקופת כהונתה של אותה הכנסת.

הכנסת גם מנעה חיסרון לסיעה שחבר הכנסת פרש ממנה (שלא בהתפלגות): "רואים את מספר חבריה כאילו לא פרש ממנה" (סעיף 62(ב) לחוק הכנסת).

ב. הפורש מסיעתו לא יתמנה לשר או לסגן שר בתקופת הכהונה של אותה כנסת (סעיפים 6(ה) ו-25(ג) לחוק-יסוד : הממשלה).

ג. אין מימון הוצאות שוטפות לחבר כנסת שפרש מסיעתו, אך סיעתו תקבל מימון הוצאות כאילו לא פרש ממנה (סעיף 13(ב) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, להלן: **חוק מימון מפלגות**).

16. אם כן, הכנסת הטילה מספר עיצומים על חבר כנסת שפרש מסיעתו: הוא לא יוכל להיות מועמד בבחירות לכנסת הבאה ברשימה מטעם מפלגה שמיוצגת בכנסת הנוכחית (סעיף 6א(א) לחוק-יסוד : הכנסת) אלא אם כן התפטר מכהונתו בסמוך לפרישתו; הוא לא יצטרף לסיעה בכנסת



הנוכחית (סעיף 61(ד) לחוק הכנסת); הוא לא יכהן בתפקידי שר וסגן שר בכנסת הנוכחית (סעיפים 6(ה) ו-25(ג) לחוק-יסוד: הממשלה); ואין הוא זכאי למימון מפלגות (סעיף 13(ב) לחוק מימון מפלגות). לפי סעיף 10(ג) לתקנון הכנסת, יהיו לאותו חבר כנסת כל הזכויות שהתקנון מעניק לסיעה, למעט האפשרות להגיש הצעת אי אמון בממשלה, קבלת חדר סיעה ומסירת הודעות בשל אי השתתפות בדיון או בהצבעה.

17. יש להבחין בין פרישה מסיעה לבין התפלגות מסיעה. המחוקק רואה בחומרה פרישה מסיעה, אולם התפלגות היא פרקטיקה מוכרת, והדין קבע לה תנאים. אם סיעה התפלגה, כל אחת מהסיעות החדשות תקבל מימון הוצאות לעצמה ולפי גודלה (סעיף 13 לחוק מימון מפלגות, ראו גם סעיף 4(א)(1) לחוק זה). סעיף 59 לחוק הכנסת קובע את התנאים להתפלגות (הוראות נוספות נמצאות בסעיפים 60, 62 ו-62א):

- רואים התפלגות של סיעה לענין סעיף 6 לחוק-יסוד: הכנסת, אם נתקיים אחד מהתנאים האלה:
- (1) ההתפלגות היא של קבוצה של שני חברי הכנסת לפחות, שהם שליש ממספר חברי הסיעה לפחות, או של קבוצה של ארבעה חברי הכנסת לפחות;
  - (2) ההתפלגות היא של סיעה שהיא צירוף של מפלגות והתפלגות היא על פי ההשתייכות לאותן מפלגות, והיא הגישה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית בעת הגשת רשימת המועמדים שלה, נוסח של הסכם בדבר צירוף של מפלגות כאמור;
  - (3) ההתפלגות נעשית בעת שהסיעה מתמזגת עם סיעה אחרת, ובלבד שחברי כל סיעה המתנגדים למיזוג עושים כן כסיעה אחת, אך רשאי כל חבר כנסת המתנגד למיזוג להצטרף לסיעה אחרת.

הפרישה וההתפלגות, שתיהן מביאות לכך שחבר הכנסת אינו חבר עוד בסיעתו המקורית. אולם תוצאותיהן, כאמור, שונות בתכלית. המתפלג כמותו כחבר כנסת רגיל, ואין עליו עיצומים. הפורש אינו חבר בסיעה כלשהי, ומוטלות עליו מגבלות פוליטיות בהווה (אי מינוי לממשלה ואי מימון הוצאות שוטפות) ולעתיד הקרוב (שלילת האפשרות להיות מועמד ברשימות מסוימות לכנסת הבאה). הפרישה וההתפלגות מוציאות זו את זו, כלומר פרישה אינה התפלגות והתפלגות אינה פרישה.

[במאמר מוסגר: תחילה פסק בית המשפט העליון כי לענין מינוי שר וסגן שר "פרישה מסיעה" כוללת גם התפלגות, כלומר מי שהתפלג מסיעתו אינו יכול להתמנות לתפקיד בממשלה (בג"ץ 4031/94 ארגון "בצדק" נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מה(5) 1 (1994) (להלן: עניין בצדק)). בתגובה תיקנה הכנסת את חוק היסוד והבהירה שההתפלגות מחסנת גם מפני העיצום של איסור החברות בממשלה (חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 8), ס"ח התשנ"ה 42; דברי ההסבר להצעת חוק-יסוד: הממשלה (תיקון מס' 8), ה"ח התשנ"ה 118)].

18. העיצום שעומד במרכז דיוננו הוא מניעת מועמדות ברשימות מסוימות. אך עיצום זה אינו מוחלט. סעיף 6א(א) לחוק-יסוד: הכנסת, חל רק על "חבר הכנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר



**מכהונתו סמוך לפרישתו**, בבחינת שטר ושוברו בצידו: פרשת מסיעתך? התפטר סמוך לפרישה, ואז תוכל להיות מועמד בכל רשימה בבחירות לכנסת הבאה. המכונן הניח כי אם אותו חבר כנסת התפטר בסמוך לפרישתו, אזי הפרישה נובעת מן הסתם ממניעים כנים ואידאולוגיים, ולא מתוך אינטרסים פוליטיים צרים. הוראה דומה קיימת בסעיף 6(ה) לחוק-יסוד: הממשלה לעניין מינוי לשר בכנסת המכהנת (סגן שר חייב להיות חבר בכנסת, אלא אם כן התפטר לאחר מינויו, בהתאם לסעיף 42ג לחוק-יסוד: הכנסת (המכונה בשפת העם: "החוק הנורווגי"), ולכן התפטרות חבר כנסת פורש לא תאפשר לו לכהן בתפקיד סגן שר באותה כנסת. סעיפים 25(א) ו-26(5) לחוק-יסוד: (הממשלה).

19. מדוע המחוקק הבחין בין פרישה להתפלגות? הרקע לחקיקה תואר בכמה מקומות (למשל, עניין **בצדק**, בעמ' 11–15, 30, 43–45, 50–51; פ"מ 1/17 **המוסד לבירור עתירות למפלגת העבודה הישראלית נ' פרס**, פסקה 16 (להלן: פ"מ פרס); ע"א 4799/19 **קלנר נ' הליכוד – מפלגה לאומית ליברלית**, פסקאות 11–12 (28.7.2019) (להלן: עניין קלנר); אוריאל לין **לידתה של מהפכה 104–119** (2017) (להלן: לין)). אביא אפוא את הרקע לחקיקה בתמצית בלבד, והקורא מוזמן לעיין בהפניות לעיל.

סעיף 6א נחקק במסגרת תיקון מס' 12 לחוק היסוד, ובד בבד עם תיקון זה נחקקו הוראות משלימות ומקבילות בחוקים אחרים, כמו סעיף 61 לחוק הכנסת. ההיסטוריה החקיקתית מחזירה אותנו במנהרת הזמן לשנות החמישים, שם אנו מתוודעים לדמותו של רחמים כלנר, חבר מועצת העיר ירושלים, שזכה ותפס את מקומו בדפי ההיסטוריה של מדינת ישראל בכך ששמו הפך לביטוי מוכר ושגור על כל לשון – **קְלַנְרִיזְם**. לענייננו, ביטוי זה מתאר מצב של מעבר חבר כנסת מסיעה אחת לסיעה אחרת תמורת טובת הנאה, ובלשון פחות דיפלומטית, עריקה ממחנה אחד למחנה הנגדי. סעיף 6א לחוק היסוד בא למנוע את תופעת הכלנתריזם, ומקורו ב"תרגיל המסריח" בשנת 1990 שזיכה אותנו בקריאה שנכנסה לפנתיאון: "אברשה, חזור הביתה!". ואכן, אברשה (ח"כ אברהם שריר) שב הביתה אל תנועת הליכוד, וכל השאר היסטוריה. נקעה נפשם של המחוקקים ממקרים של מעבר חברי כנסת מסיעה לסיעה תמורת טובת הנאה, וכאמור, לשיא הגיעו הדברים במהלך "התרגיל המסריח": "כמעט כל מה שהיה מכוער ובזוי בפוליטיקה הישראלית ובשיטה הפוליטית השתקף ... כתמונת מְרָאָה עכורה. נטישת ערכים, מכירת הבוחר, בגידה במפלגת האם, כלנתריזם... שידולים, לחצים, פיתויים אישיים והבטחת משכורת ממלכתית – הכול צף ועלה" (לין, בעמ' 112).

תכליתו של סעיף 6א לחוק היסוד היא אפוא להרתיע חברי כנסת מלפרוש מסיעתם ולהצטרף לסיעה אחרת חלף החזרת המנדט לסיעתם, ואציין כי הצעת החוק של תיקון 12 אף נשאה את הכותרת הצעת חוק למניעת מעילה באמון (נבחר ציבור), התש"ן–1990. כדי להילחם בתופעה של מחוקקים המפקיעים את המנדט מסיעתם, נערכו במסגרת תיקון 12 לחוק היסוד תיקונים שונים



בדינים שמסדירים את ההתנהלות הפוליטית. תיקוני חקיקה אלה נועדו בעיקרם להבטיח את הנאמנות של חבר הכנסת הבודד לסיעתו שמייצגת, כאמור, את רצון הבוחר. מנגד, לחבר הכנסת יש שיקול דעת רעיוני, ואין להופכו לכלי של סיעתו. הכנסת ביקשה לאזן בין שני אלו ולשם כך הבחינה בין פרידה אידאולוגית מהסיעה לפרידה אופורטוניסטית ממנה. בהיבט העקרוני, ההתפלגות הולמת קרע רעיוני בין הסיעה לחבר הכנסת או לחברי הכנסת, והיא "נועדה לאפשר את התאמת הרכב הסיעות לשינויים הרעיוניים שהתרחשו לאחר הבחירות לכנסת" (אמנון רובינשטיין ורענן הר-זהב **חוק-יסוד: הכנסת** 50 (1993) (להלן: **רובינשטיין והר-זהב**), ראו גם את דברי השופטת ברק-ארז בעניין **קלנר**). לעומתה, הפרישה נתפסת כמעשה נכלולי של חבר הכנסת כלפי סיעתו, כגון "[...] להעביר את השלטון תמורת טובות-הנאה" (**רובינשטיין והר-זהב**, בעמ' 54), "היא נתפסת כאקט הפוגע בלכידות המפלגתית, וביציבות הגורם המייצג את הבוחר, המצפה להמשכיות ולוודאות בתיפקודו של הגוף הנבחר" (עניין **קדימה**, בפסקה 25. ראו שם, בפסקאות 25–30, על ההבדלים בין פרישה להתפלגות).

20. עם תיקוני החקיקה בעקבות "התרגיל המסריח" נמנה איסור נוסף הקבוע בסעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, אשר מן הראוי לשוב ולהביאו כלשונו:

לא יעשה 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 זה נועד למנוע מחבר כנסת לפעול נגד סיעתו תמורת אתנן פוליטי. התמורה כאן מפורשת בסעיף: הבטחה למקום ברשימת מועמדים לכנסת הבאה, בדרך כלל במקום ריאלי, ללא צורך בהתמודדות (פרקטיקה המכונה "שריון"). כאן לא נאמר דבר על פרישה ועל התפלגות. עם זאת, איסור ההסכמים אינו חל ב"תקופת הדמדומים" של מערכת הבחירות, כלומר ב-90 הימים שלפני יום הבחירות, שאז חובת הנאמנות לסיעה אינה כמקודם (עניין **קלנר**, בפסקה 16; **רובינשטיין והר-זהב**, בעמ' 48, ה"ש 7).

בעניין **קלנר** נדון סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת. באותו מקרה מדובר היה בשתי סיעות בכנסת ה-21 שהסכימו להתמודד יחדיו בבחירות לכנסת ה-22. לשם כך שוריינו ברשימת המועמדים שקשורה לסיעה הגדולה (הליכוד) מקומות לחברי הסיעה הקטנה (כולנו). ההסכם נערך למעלה מ-90 יום לפני הבחירות לכנסת הבאה. אחד המועמדים מטעם הליכוד נדחק ברשימת המועמדים ועתר נגד ההסכם. בית המשפט העליון פסק שההסכם אינו עומד בניגוד לתכלית שבבסיס הוראת סעיף 57א לחוק הבחירות. נקבע שסעיף 57א ביקש למנוע חבירה של מי מחברי הסיעה לסיעה אחרת תוך פגיעה בסיעה, באידאולוגיה שלה ובבוחריה, וכי "הוראות תיקון 12 בכללותן נועדו להסדיר את מערכת היחסים שבין הסיעה ובין חבריה" (שם, בפסקה 15. ראו גם פסקה 13) ו"להבטיח את נאמנותם של חברי הכנסת לסיעתם" (שם, בפסקה 16). אך אם סיעה



שלמה מתאחדת עם אחרת, אין בכך פגיעה בה, ברעיונותיה ובמצביעה – והחוק אף מאפשר לשתי סיעות להתמזג במהלך כהונת הכנסת (סעיף 60 לחוק הכנסת). לכן בכל עת מותר להסכים לשריין סיעה שלמה ברשימת המועמדים בבחירות לכנסת.

21. וכעת, לאחר שעמדנו על המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית, אבחן את שתי הבקשות שלפניי, המבקשות לקבוע כי סילמן אינה כשרה להיכלל ברשימת המועמדים שהגישה הליכוד. אקדים ואומר כי לאחר שבחנתי את טענות הצדדים ואת החומר שהגישו, הגעתי למסקנה שדין שתי הבקשות בעניינה של סילמן להידחות. אדון בהן בנפרד וכסדרן.

### פ"מ 1/25: הסכם אסור לפי סעיף 57 לחוק הבחירות לכנסת

22. בלב הבקשה הראשונה שלפניי עומדת הטענה כי על הפרת סעיף 57 לחוק הבחירות לכנסת יש עיצום בדמות איסור מועמדות בבחירות למי ששורין ברשימה אחרת בניגוד להוראות הסעיף. לנוחות הקורא, אשים לנגד עינינו, זו הפעם השלישית, את נוסחו של סעיף 57:

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.

הסעיף כולל איסור ותוחם אותו בזמן. אך הוא אינו כולל עיצום על הפרתו במישור החוקתי או המנהלי (אך כן במישור הפלילי). למעשה, המבקשת עותרת לכך שאקרא לתוך הסעיף עיצום שאין לו עיגון לשוני. המבקשת סבורה שאפשר ללמוד מהעיצום בחוק-יסוד: הכנסת על מעשה אחר – פרישה מסיעה – כי זה גם העיצום המתבקש כאן, אולם מדובר בהסדרים שקבועים בחיקוקים נפרדים, והם אף ברמה נורמטיבית שונה. יתר על כן, העיצום המבוקש – איסור מועמדות ברשימה מסוימת – פוגע בזכות יסוד חשובה, היא הזכות להיבחר. הכנסת הכירה בזכות יסוד זו, ונתנה לכך ביטוי חוקתי מובהק. כל המגבלות על הזכות להיבחר לכנסת קבועות היום בחוק-יסוד: הכנסת כמפורט לעיל, ולכל היותר פרטיהן הוסדרו בחיקוקים ברמה פחותה. חוק-יסוד: הכנסת שותק בדבר הפרת סעיף 57 לחוק הבחירות.

23. פעם אחת בלבד הכיר בית המשפט העליון בעילת פסילה שאינה כתובה עלי ספר, בפרשת ירדור הידועה (ע"ב 1/65 ירדור נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית, פ"ד יט(3) 365 (1965) (להלן: עניין ירדור). נקבע שם, ברוב דעות, כי רשימה ששוללת את קיום המדינה, אין לה רשות להתמודד בבחירות לכנסת. אלו נסיבות קיצוניות ביותר, ובשעתו, בית המשפט העליון סירב להרחיב עילה זו לנסיבות של הסתה לגזענות – אף שיש בה משום פגיעה חמורה באופי הדמוקרטי של המדינה (ע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד לט(2) 225 (1985)). רק הוראה מפורשת של הכנסת עשתה זאת – ובאותה הזדמנות



עוגנה במפורש גם הסמכות לפסול רשימה ששוללת את האופי היהודי של המדינה (סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת, שנדון בבית המשפט העליון כמעט בכל מערכת בחירות לכנסת).

סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת נועד, כאמור, להילחם בתופעות של שחיתות פוליטית. אכן, השחיתות היא נגע שפגיעתו רעה והיא עלולה להביא לפגיעה בחברה ובסדרי הממשל (ראו מיני רבים ע"פ 1224/07 **בלדב נ' מדינת ישראל**, פסקה 41 (10.2.2010)). אולם אין ענייננו במעשה חמור כמו זה של רשימה שמבקשת לשלול את קיומה של המדינה כמו בעניין **ירדור**. נוסף על כך, הכנסת קבעה עיצומים אחרים על הקוניונקטורה הפוליטית. ראש וראשון בהם קבוע בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת, והוא קביעת תנאי כשירות להיכלל ברשימת מועמדים לכנסת הבאה אשר הוגשו בידי מפלגה המיוצגת בכנסת היוצאת. מכאן אפשר ללמוד שהכנסת בחרה בכלים אחרים להילחם באותם תכסיסים, ויש להניח כי אילו רצתה הכנסת, הייתה קובעת עיצום כלשהו גם על הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת. סעיף זה נחקק, כאמור, בצוותא חדא עם שאר ההסדרים בתחום. העובדה שהכנסת נמנעה מלקבוע תג מחיר להפרת סעיף 57א, מלמדת – לכל הפחות – על כך שלא התכוונה שהפרתו תביא לשלילת הזכות להיבחר. התוצאה היא שגם אם הופר כאן סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, אין הדבר מביא לתוצאה שהמבקשת טוענת לה.

24. חסרון העיצום על ההסכם האסור חשוב גם מנקודת המבט של דיני החוזים (אילו היה מקום להחיל אותם כאן, שהרי על הסכם פוליטי אין חלים דיני החוזים כפשוטם (בג"ץ 1635/90 **ז'רז'בסקי נ' ראש הממשלה**, פ"ד מה(1) 749 (1991)). כידוע, חוזה בלתי חוקי – בטל (סעיף 30 לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג–1973 (להלן: **חוק החוזים**)), ואת התוצאות המדויקות של הבטלות יקבע בסופו של דבר בית המשפט (סעיפים 19, 21 ו-31 לחוק החוזים). אולם לעיתים המחוקק החליט שלא יהיה שיקול דעת שיפוטי בעניין, וקבע בעצמו מה התוצאה של חוזה בטל (למשל סעיפים 29–229 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985; בג"ץ 6231/92 **זגורי נ' בית הדין הארצי לעבודה**, פ"ד מט(4) 749 (1995)). הכנסת ראתה בחוזה המנוגד להוראת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, כחוזה לא חוקי. אך הכנסת לא קבעה תוצאה מיוחדת לאי חוקיות זו, ודאי לא את התוצאה שהמבקשת עותרת לה – פסילה ממועמדות בבחירות לכנסת, והיא אף לא הסמיכה את יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לדון בתוצאות בטלות הסכם כאמור.

25. אך אפילו הייתה להפרת הסעיף אותה תוצאה שהמבקשת עותרת לה, לא זה המקרה ליישם אותה. הבקשה נסמכת על פרסומים בתקשורת ועל השערות שונות. אכן, הטענה (שלא הוכחה) כי הודעתה של סילמן על פרישתה מהקואליציה באה יום לאחר פגישתה עם חברים מהאופוזיציה בנימין נתניהו, בצירוף העובדה כי אכן זכתה בגיזת הזהב בדמות שריון ברשימת הליכוד לכנסת ה-25, עשויה לגרום לקורא לומר "פה חשדתי". מה עוד שבהאידנא, יש לחבר כנסת שפורש מסיעתו אף יותר מציפייה סבירה לקבל שריון תמורת פעולתו נגד סיעתו, שהרי כבר היו דברים מעולם.



אך בחשד גרידא לא סגי. הפרסומים שהובאו על ידי המבקשת אינם ראיות מספיקות לשלילת הזכות להיבחר, ואביא את דברי השופטת ביניש בפ"מ פרס, שם נדון סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת: "פרישה של חבר כנסת מסיעתו, שיש לה תוצאות משפטיות ביחס אליו, לסיעה שפרש ממנה ולסיעה שהוא מבקש להצטרף אליה, אינה ענין שניתן להוכיחו באמצעות קטעי עיתונות..." (שם, פסקה 29). כפי שכתבתי אך לאחרונה, "אין להפריז בחשיבותה של עיתונות עצמאית, ביקורתית וחוקרת, אך לא כל פרסום עיתונאי, כשהוא עומד בפני עצמו וללא ראיות נוספות, יבסס עילה משפטית לקבל סעד" (תב"כ 12/25 הליכוד תנועה לאומית ליברלית נ' לפיד, פסקה 12 (6.9.2022)). מה עוד, שלפחות חלק מהפרסומים אינם מוכיחים בהכרח את המבקשת רואה בהם. למשל, חלקם התפרסמו כמעט שנה לפני שסילמן הודיעה על עזיבתה את הקואליציה, ויש בהם טענות לכך שהציעו לה הצעות אך היא סירבה לקבלן.

26. בקשה נוספת של המבקשת הייתה, כאמור, להטיל על סילמן את "הסנקציה המתחייבת הקבועה בסעיף 126(6) לחוק הבחירות [לכנסת]". סנקציה זו היא סנקציה פלילית, שאמור לדון בה בית משפט פלילי לאחר שיוגש כתב אישום, אם רשויות התביעה ימצאו שיש לעשות כן. בשבתי בכהונת יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, לא ניתנה לי הסמכות לדון בפלילים או להטיל עונשים. סמכויותיי נוגעות לניהול הבחירות ולמתן צווים למניעת ביצוע עבירה או המשכה (סעיף 17ב(א) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959. ראו גם דנג"ץ 1525/15 טיבי נ' מפלגת ישראל ביתנו (23.8.2017)). גם ראש זה של הבקשה דינו דחייה.

27. התוצאה היא שהבקשה בפ"מ 1/25 נדחתה.

### פ"מ 2/25: פרישה מסיעה לפי סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת

28. לא אכחד כי בקשה זו הביאה אותי להתלבטות קשה. אולם בסופו של דבר הגעתי למסקנה שגם דינה להידחות.

לתחילת מסע, נחזור ונציב לנגד עינינו את 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.
- (ד) חבר הכנסת שועדת הכנסת הודיעה על פרישתו, לא יצורף לסיעה כלשהי בתקופת כהונתה של אותה הכנסת.





אין חולק כי עניינה של סילמן לא הובא בפני ועדת הכנסת, ואף לא הוגשה בקשה לוועדה בנושא. מאחר שכך, עולה השאלה אם בכלל בסמכותו של יו"ר ועדת הבחירות להידרש לטענה כי יש לראות בה פורשת לפי סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת. בנקודה זו נצא למסע ארוך במקצת בסוגיה הבאה.

### החלטת ועדת הכנסת: הצהרתית (דקלרטיבית) או מכוננת (קונסטיטוטיבית)?

29. לנוכח הוראת סעיף 61(א) לחוק הכנסת, שלפיה ועדת הכנסת תקבע את דבר פרישתו של חבר הכנסת, עולה השאלה אם חבר הכנסת נחשב לפורש רק בעקבות קביעה כאמור, או שהקביעה של ועדת הכנסת אך מצהירה על מצב קיים של פרישה.

שאלה זו נדונה כבר בעניין **בצדק**, שם נחלקו הדעות. הנשיא שמגר גרס כי פרישה של חבר כנסת יכולה להתקיים גם ללא החלטה של ועדת הכנסת, ולשיטתו, "פרישה מסיעה היא עזיבתה של סיעה" (בעמ' 20). מנגד, השופט אור גרס כי רק לאחר קבלת החלטה בוועדת הכנסת נוצר הסטטוס של חבר כנסת שפרש מסיעתו. מחלוקת זו, שלא הוכרעה בבג"ץ **בצדק**, ניתן לתמצת בשאלה הבאה: האם החלטת ועדת הכנסת היא דקלרטיבית או קונסטיטוטיבית? מובן שאם ההחלטה היא קונסטיטוטיבית ומסורה רק לוועדת הכנסת, אין ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות לקבוע שחבר כנסת פרש מסיעתו.

30. המצדדים בגישה הקונסטיטוטיבית גורסים כי מועד הפרישה הוא רק כאשר ועדת הכנסת אומרת את דברה וקובעת כי יש לראות בחבר הכנסת פורש. לגישה זו, סעיף 61 לחוק הכנסת הוא שמסדיר את הפרוצדורה שבעקבותיה יש לראות בחבר הכנסת מי שפרש מסיעתו, כך שמדובר במעין סטטוס של "פורש" שתחולתו על חבר הכנסת היא רק עם קביעת ועדת הכנסת. לתפיסה זו, הסמכות הבלעדית והייחודית נתונה לוועדת הכנסת, וקביעתה היא שמכוננת את סטטוס הפרישה ביחס לחבר הכנסת.

לעומת זאת, לגישה הדקלרטיבית מספר חסרונות. ראשית, בגישה זו יש כדי לפגוע באפשרות של חבר הכנסת להתפטר בסמוך לפרישה, ובכך למנוע את הסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק היסוד. כך, על פי הגישה הדקלרטיבית ניתן יהיה להכריע בדיעבד על מועד פרישתו של חבר הכנסת, גם אם זו נעשתה לפני זמן רב. הפגיעה בחבר הכנסת חמורה במיוחד אם החלטה כאמור תינתן בדיעבד על ידי ועדת הבחירות לכנסת, עובר לאישור רשימות המועמדים. שנית, על פי סעיף 61 לחוק הכנסת וסעיף 116 לתקנון הכנסת, בוועדת הכנסת מתקיים הליך מעין שיפוטי, שבו נערך בירור עובדתי לגבי פעילותו של חבר הכנסת שענייננו כפורש מובא בפני הוועדה. מכאן שבהיעדר החלטה של הוועדה, קיים קושי עובדתי לקבוע אם אכן מעשיו של חבר הכנסת הם בגדר פרישה ומתי התקיימה הפרישה.



את הגישה הקונסטיטיוטיבית אימצה יושבת ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-17, השופטת ביניש, בפ"מ פרס. שם נקבע שאין לראות בחברי הכנסת שעניינם נדון כפורשים, מאחר שוועדת הכנסת לא התכנסה לדון בסוגיה. השופטת ביניש נימקה עמדתה זו, בין היתר, בפגיעה הקשה בזכות להיבחר; בכך שהמחוקק קבע הסדר ספציפי ולפיו יש לקיים בוועדת הכנסת דיון בפרישת חבר כנסת; בצורך לשמור על ודאות בכל הנוגע להרכב הסיעתי וגבולות ברורים לחיים הפרלמנטריים; ובחשש כי הכרה גם בסמכותה של ועדת הבחירות המרכזית לקבוע כי חבר כנסת מסוים פרש, תיצור שני מסלולים מקבילים, תביא לתוצאות סותרות ותציב את ועדת הבחירות כמעין ערכאת ערעור על ועדת הכנסת (שם, פסי' 25–27). בכך אימצה השופטת ביניש את עמדת הייעוץ המשפטי לכנסת, עמדה שעליה חלק בשעתו היועץ המשפטי לממשלה.

31. מנגד, המצדדים בגישה הדקלרטיבית רואים בקביעת ועדת הכנסת קביעה אשר אך מצהירה על עובדה שהתגבשה כבר ומעניקה לה שם ולא סטטוס. עמדה זו נשענת על מספר טעמים.

ראשית, ועדת הבחירות המרכזית היא המוסמכת לאשר את רשימות המועמדים שהוגשו כהלכה. יושב ראש הוועדה בוחן את תנאי הכשירות של המועמדים בהתאם לחוק – ומוחק מהרשימות את המועמדים שאינם כשירים.

העמדה שלפיה קביעת ועדת הכנסת היא שמכוננת את הסטטוס של חבר הכנסת הפורש, שוללת את סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לדון בכשירות המועמדים. זאת, במסגרת בדיקתו אם רשימות המועמדים הוגשו כהלכה, סמכות המעוגנת בסעיף 63 לחוק הבחירות לכנסת:

רשימת מועמדים שאינה מנועה מלהשתתף בבחירות לכנסת לפי סעיף 7א לחוק – יסוד: הכנסת ושהוגשה כהלכה, או שתוקנה לפי סעיף 62, תאשר אותה הוועדה המרכזית ותודיע על כך, לא יאוחר מהיום ה-30 שלפני יום הבחירות, לבא כוח הרשימה ולממלא מקומו.

לגישה זו, סמכות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית משתרעת גם על בדיקת כשירותו של המועמד לפי סעיף 6א לחוק היסוד, כפי שהיא משתרעת על בדיקתה את יתר תנאי הכשירות: הרשעה וענישה בדין, גיל, אזרחות ותושבות, ומילוי תפקיד בשירות הציבורי.

שנית, קשה להלום כי חבר הכנסת יצהיר על פרישתו קבל עם ועדה, יפעל בניגוד לסיעתו הן בהצבעות במליאת הכנסת והן בהתבטאויות נגד סיעתו-שלו, כאשר כל העם שומעים את הקולות – ולמרות זאת הוא לא ייחשב לפורש כל עוד לא קבעה כך ועדת הכנסת. כלל ידוע הוא שמה שנראה כמו ברווז, הולך כמו ברווז ועושה קולות של ברווז – הרי זה ברווז. מי שהצהיר על פרישתו, הצביע נגד סיעתו, התבטא נגד חברי סיעתו ונגד דרכה של סיעתו – הרי זה פורש. שאם לא נכיר בו ככזה, יש בכך כדי לגרום לזילות המושג "פרישה" ולתחושה שכל חבר כנסת יכול לעשות כראות עיניו ללא חשש וללא מורא, תוך ניצול מצבים פוליטיים שמרתיעים את סיעתו



מלנקוט נגדו הליך בוועדת הכנסת, או שאינם מאפשרים דיון כזה בשל אילוצים או שיקולים כאלה ואחרים. בכך חומק לו חבר הכנסת מההשלכות שנקבעו בחוק למעשיו, ובתוצאה זו יש כדי לסכל את התכלית ההרתעתית שבבסיס סעיף 6א לחוק היסוד (ה"ש 1/23 **היועץ המשפטי לכנסת נ' סיעת כחול לבן**, פסקה 6 (31.12.2019) (להלן: **עניין היועץ המשפטי לכנסת**); בג"ץ **בצדק**, עמ' 20–21).

שלישית, לשונו של החוק. סעיף 6א לחוק היסוד קובע את העיצום על פרישה במסד החוקתי, ואף נותן במונח סימנים מסוימים, אך אינו קובע כיצד ייקבע מי הוא הפורש, ולמעשה מניח כי פרישה היא ברורה: כמו גילו של המועמד, עברו הפלילי או התפקיד שהוא מכהן בו. סעיף 61 לחוק הכנסת, כמצוטט לעיל, מבחין בין פרישה לבין קביעתה או הודעתה של ועדת הכנסת בדבר הפרישה: הסעיף קובע בסעיף קטן (א): **פרש** חבר הכנסת מסיעתו שלא במסגרת התפלגות, תקבע ועדת הכנסת בישיבה שבסמוך **לאחר הפרישה**...". ובסעיף קטן (ב): "לא תקבע ועדת הכנסת כי חבר הכנסת **פרש** מסיעתו אלא לאחר שבדקה את העובדות הנוגעות **לפרישתו**". וסעיף 61(ד) קובע כי "חבר הכנסת שוועדת הכנסת **הודיעה** על פרישתו, לא יצורף לסיעה כלשהי בתקופת כהונתה של אותה הכנסת". לשון המחוקק מעידה על כך שוועדת הכנסת דנה במעשה הפרישה לאחר שכבר אירע והיא אך מודיעה על הפרישה. משמע, התנהגותו של חבר הכנסת היא שמכוננת את דבר הפרישה וועדת הכנסת אך מצהירה עליה, כך שענייננו באקט הצהרתי ולא באקט מכונן.

רביעית, הסנקציה העיקרית של פרישה מסיעה היא האיסור להיות מועמד בבחירות לכנסת החדשה ברשימה שקשורה לסיעה בכנסת היוצאת. מכאן הקשר ההדוק שבין פרישה לבין בחירות, ומכאן סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות לקבוע תחולתה של הסנקציה.

ולבסוף, אין מקום לחשש של מסלולים מקבילים והכרעות סותרות. מקום שבו דנה ועדת הכנסת בשאלה אם יש להכריז על חבר הכנסת כעל פורש מסיעתו, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית ימשוך את ידו מלעסוק בעצם השאלה אם חבר הכנסת פרש מסיעתו, מאחר שאינו יושב כערכאת ערעור על ועדת הכנסת. סמכותה של ועדת הבחירות היא שיורית, מקום שבו הסוגיה לא הובאה לפני ועדת הכנסת.

32. בגישה הדקלרטיבית תמך היועץ המשפטי לממשלה בפ"מ **פרס**. בבג"ץ 1759/06 **מפלגת העבודה נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית** (14.8.2006) (להלן: **עניין העבודה**), נדונה עתירה נגד החלטתה של השופטת ביניש בפ"מ **פרס**, אך בית המשפט בחר שלא להכריע במחלוקת זו, מאחר שהגיע למסקנה כי ממילא יש לראות בהתפטרות כזו שנעשתה "בסמוך" לפרישה.

בעניין **היועץ המשפטי לכנסת**, בפתח הבחירות לכנסת ה-23, הובאה הסוגיה לפתחו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית במסגרת בקשה להכרעה מוקדמת שהפנה אליו הייעוץ המשפטי של הכנסת. בהחלטתו סקר השופט הנדל את הסוגיה לאורכה ולרוחבה, והגיע למסקנה כי כאשר ועדת הכנסת לא דנה בשאלת פרישתו של חבר כנסת, יש לוועדת הבחירות המרכזית סמכות לדון בשאלה



זו. נקבע כי סמכות זו מתחייבת מלשונו של חוק הבחירות לכנסת ומתכליתו, ומהסמכויות הרחבות שהוקנו בחוק לוועדת הבחירות המרכזית. אביא להלן מקצת הדברים :

"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.

... 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. ... השוני בלשון שני הסעיפים הסמוכים זה לזה – שלילת הסמכות ביחס לקלון ושתיקה ביחס לפרישה – תומכת בעמדה שהסמכות קיימת במקרה של פרישה.

... 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 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 דן, ובכך לסכל את קיומה של הבחינה המהותית של עמידת חבר הכנסת בדרישות חוק היסוד.

... ועדת הבחירות תפעיל את סמכותה האגבית רק במקום שבו ועדת הכנסת לא הכריעה בדבר מעמדו של חבר כנסת מסוים ... 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 היה וועדת הכנסת לא החליטה בנדון, ומתעוררת שאלה קונקרטית בדבר כשרות הרשימה שהוגשה – אזי התפקיד האחרון מוטל על ועדת הבחירות מכוח חוק הבחירות.

... 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 מייתר את הצורך בהכרעה של ועדת הבחירות המרכזית."

יוטעם כי לאחר החלטה זו של השופט הנדל לא מצאה הכנסת לתקן את החוק ולהבהיר את הטעון הבהרה.

33. נסכם את מהלך הדברים עד כה. לפנינו שתי גישות :

האחת – סמכותה של ועדת הכנסת היא ייחודית וקביעתה קונסטיטוטיובית. בגישה זו תומך הייעוץ המשפטי לכנסת לאורך השנים ותמכה השופטת ביניש בהחלטתה בפ"מ פרס.



השנייה – קביעתה של ועדת הכנסת היא דקלרטיבית. דרך המלך היא להכריז שחבר כנסת הוא פורש היא בהחלטה של ועדת הכנסת, אך כאשר ועדת הכנסת לא דנה בפרישתו של חבר כנסת, יש סמכות לוועדת הבחירות המרכזית לדון בכך. בגישה זו תמך בשעתו היועץ המשפטי לממשלה בעניין פ"מ פרס.

הסוגיה לא הוכרעה בעניין בצדק, נותרה שוב בצריך עיון בעניין העבודה, והשופט הנדל הביע דעתו בעניין היועץ המשפטי לכנסת כי יש סמכות ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית בנדון דידן. גם המשנה לנשיאה ח' מלצר הביע עמדה דומה בתפקידו כיו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-22 (ראו מכתבו אל היועץ המשפטי לכנסת מתאריך 28.7.2019).

### ההכרעה במקרה דנן

34. ומהתם להכא.

אילו אחזנו בגישה הקונסטטוטטיבית, הרי שבהיעדר החלטה של ועדת הבחירות לכנסת, היה עלינו להפסיק הילוכנו כבר בנקודה זו ולדחות את הבקשה. ברם, ככלל, מקובלת עליי גישתו של השופט הנדל בעניין היועץ המשפטי לכנסת. לכן, אף שוועדת הכנסת לא דנה בשאלה אם יש לראות בסילמן כפורשת, אני סבור כי בסמכותי להידרש לשאלת פרישתה מסיעת ימינה.

35. בהינתן האמור, הרי שלגופם של דברים ניתן להצביע על מספר עובדות ושיקולים המושכים לתוצאה שלפיה יש לראות בסילמן כמי שפרשה מסיעת ימינה וכמי שלא התפטרה בסמוך לפרישתה.

"לא המדרש עיקר אלא המעשה" (עניין היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 5). מעשיה של סילמן מדברים בעד עצמם, ובראש ובראשונה הודעתה-שלה על פרישתה מהקואליציה והחיבוק החם שזכתה בו מהאופוזיציה בעקבות הודעה זו. הודעת הפרישה נתפסה בציבור בזמן אמת כצעד דרמטי שגרם לקואליציה לאבד את הרוב בכנסת. בהמשך דרכה בכנסת לא השתתפה סילמן בהצבעה על הצעת החוק להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום ביהודה והשומרון והצביעה נגד מינוי מחודש של ח"כ מתן כהנא לתפקיד שר הדתות. גם בהתבטאויותיה על כך שהגיעה העת להקים ממשלה אחרת, העידה סילמן על עצמה כי אינה רואה את עצמה כחלק מהקואליציה.

אילו שאלנו את הבוחר הסביר אם יש לראות בסילמן מי שפרשה מסיעת ימינה, דומה כי היה עונה על כך בחיוב לנוכח מעשיה, הצהרותיה והודעתה הרשמית על פרישתה מהקואליציה.

זאת ועוד. סופו מעיד על תחילתו. נטען כי הודעתה של סילמן על פרישתה נעשתה בסמוך לאחר פגישות שקיימה עם חברי כנסת מהאופוזיציה וכי לבסוף זכתה לשריון ברשימת הליכוד. ניתן לטעון כי ככל שהדברים נכונים, עשוי הדבר להצביע על תמורה שהובטחה במפורש או במשתמע.



36. אל מול השיקולים התומכים בהכרזה על סילמן כפורשת, אציב את השיקולים הבאים.

יש ליתן משקל לכך שלאורך כל הדרך, סיעת ימינה נמנעה מלבקש מוועדת הכנסת להכריז שסילמן פורשת. ככלל, הסדרי הפרישה מסיעה נועדו להסדיר את מערכת היחסים בין הסיעה לחבר הכנסת (עניין קלנר, פסקאות 13, 15 ו-16). עמדה על כך גם השופטת ביניש: "אין ספק כי הסיעה וחבר הכנסת הם בעלי העניין העיקריים בקיומו של דיון בוועדת הכנסת, אף כי ניתן לשקול גם אפשרות של פניה מצד גורם שלישי" (פ"מ פרס בפסקה 30, הדגשה הוספה - י"ע). ודוקו: איננו מוצאים בסעיף 61 לחוק הכנסת עיגון לשוני לטענה כי רק הסיעה של חבר הכנסת הפורש יכולה לדרוש דיון בפרישתו או להצביע בוועדת הכנסת על היותו פורש. גם לאור התכלית הציבורית שבבסיס תיקון 12, איני סבור כי סוגיית הפרישה היא רק עניין שבין הסיעה לבין חבר הכנסת. עם זאת, מקום שבו מתבקשת הכרעה שיורית-אגבית של יו"ר ועדת הבחירות בשאלה אם יש לראות בחבר כנסת פורש אם לאו, יש ליתן משקל לעובדה שאת הבקשה הגישה סיעה אחרת. הכרעה של יו"ר ועדת הבחירות במקרה כזה, עלולה להתפרש ככניסה לשדה המשחק הפוליטי, ועדיף להימנע מכך.

במקרה דנן, סיעת ימינה לא ביקשה להכריז שסילמן פרשה ממנה, אף שהיו לה די והותר זמן והזדמנויות לבקש מוועדת הכנסת לקבוע זאת. לא נטען שהוועדה או העומד בראשה סיכלו ניסיון כזה (שהרי לא הוגשה בקשה כלשהי). אדרבה, לאחר שסילמן הודיעה שהיא עוזבת את הקואליציה, ניהלה סיעת ימינה הליך להכריז שחבר הכנסת עמיחי שיקלי פרש ממנה, בקשה שהתקבלה. יש להעמיד את סיעת ימינה בחזקתה שאילו רצתה, הייתה מגישה בקשה דומה גם בנוגע לסילמן. אבל הסיעה נמנעה מכך; לא במחדל ולא בהיסח הדעת – אלא במכוון. כך העידה על עצמה סיעת ימינה בתגובתה לבג"ץ, כאמור: "יובהר כי המשיבה [סיעת ימינה] מעולם לא הגישה בקשה להכריז על חה"כ סילמן כעל פורשת מהסיעה ואין בכוונת המשיבה לעשות כן". בהקשר זה נטען כי סיעת ימינה לא זו בלבד שלא ביקשה להכריז שסילמן פרשה ממנה, אלא אף הייתה נכונה "להעניק" לה התפלגות מסיעה, כלומר חיסון מפני עיצומי הפרישה. כל חברי הסיעה חתמו על בקשה להתפלג מסילמן, כך שתהפוך לחברה בסיעת "אמונה" (אעיר שמדובר בתכסיס פרלמנטרי שנועד לעקוף את האיסור על חבר כנסת יחיד להתפלג. שאלת תוקפו של תכסיס זה אינה לפניי). הבקשה נדחתה בשל הצבעה של חברי כנסת מסיעות אחרות (ראו פרוטוקול 124 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-24, 19–30 (15.8.2022)). אציין כי איש מחברי הכנסת, גם לא מסיעת מרצ שהגישה את הבקשה שלפניי, לא ביקש אחר כך לקיים דיון בוועדת הכנסת בשאלה אם סילמן פרשה מסיעת ימינה, אף שבאותה עת החליטה הוועדה שלא לאפשר לה להתפלג כדין.

כשלעצמי, אני סבור כי יש ליתן משקל רב יותר לעובדה שבזמן אמת נמנעה סיעת ימינה מלפעול נגד סילמן, להבדיל מעמדתה לאחר שהכנסת החליטה על התפזרותה. חברי הכנסת של סיעת ימינה נפוצו לכל עבר, כך שאת עמדתה המוצהרת כיום, יש לבחון עם "קב חומטין" על רקע שיקולים פוליטיים-טקטיים כאלה ואחרים. לא נעלמה מעיניי האפשרות כי הן המבקשות והן



סיעת ימינה לא פעלו נגד סילמן בזמן אמת מתוך אילוץ פוליטי – החשש כי הדבר יגרום לנפילה מיידית של הממשלה. שמא לכך התכוון השופט הנדל בעניין **היועץ המשפטי לכנסת**, באומרו ש"גורמים פוליטיים עשויים, בשל שיקולי הבחירות, למנוע או לעכב כינוס ועדה בנושא דנ". ברם, גם המשחק הפוליטי כשלעצמו הוא שיקול לגיטימי, ומכל מקום, משלא הועלתה הטענה ולא הובאו ראיות לביסוסה, איני רואה להידרש לכך.

שיקול נוסף הוא מספר הפעולות וההצבעות של חבר הכנסת הפורש. ראשית, הודעה על פרישה **מהקואליציה** אינה שקולה בהכרח להודעה על פרישה **מהסיעה**. אין לשלול מצבים שבהם חבר כנסת יפרוש מהקואליציה מתוך התנגדות לממשלה, אך יישאר נאמן לערכי מפלגתו. שנית, סילמן לא הצטרפה באופן אוטומטי לאופוזיציה בכל הצבעה ובכל פעולה. למעשה, המבקשות הצביעו על שתי הצבעות בלבד, שבאחת מהן סילמן לא הצביעה והצבעתה לא הייתה משנה את תוצאות ההצבעה. אכן, יש להניח כי סילמן פעלה בזירות מתוך שיקול טקטי שלא ליתן לסיעת ימינה עילה להכריז עליה פורשת, אך בשורה תחתונה יש ליתן לכך משקל.

על כל אלה אפשר להוסיף את סוגיית השיהוי. המבקשות היו יכולות ליזום הליך מתאים לפני ועדת הכנסת מאז שסילמן הודיעה על פרישתה מהקואליציה. המבקשות נמנעו מכך וחלף זאת המתינו לרגע האחרון ממש, לאחר שחלף המועד להגשת רשימות המועמדים לכנסת וסילמן כבר שובצה ברשימת המועמדים של הליכוד. פסילתה כעת משמעה שלא תוכל להיות מועמדת ברשימת מועמדים אחרת, כלומר תישלל ממנה הזכות להיבחר. השופט הנדל ראה בהימנעות של הסיעה הרלוונטית מלפנות במועד לוועדת הכנסת, משום שיהוי אפשרי (עניין **היועץ המשפטי לכנסת**, בפסקה 7).

אשר לטענה שלפיה סילמן קיבלה תמורה עבור הצבעותיה בדמות שריון ברשימת הליכוד, הרי ששאלה זו מצריכה ליבון עובדתי שאינו מתאים למסגרת הדיונית שבה אנו נמצאים. מכל מקום, לטעמי ממילא אין צורך להוכיח הבטחה לקבלת תמורה לצורך החלת הסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת, ועל כך אעמוד בהחלטתי בעניין שיקלי.

הינה כי כן, שיקולים שונים מושכים לכיוונים שונים בסוגיה שלפנינו. מאחר שסמכותו של יו"ר ועדת הבחירות היא סמכות שיורית מקום שבו ועדת הכנסת לא דנה בנושא הפרישה, או סמכות אגבית כלשונו של השופט הנדל בעניין **היועץ המשפטי לכנסת**, אאמץ את גישתו שם ולפיה "הואיל 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". המקרה שלפנינו גבולי, ומשכך, זכות היסוד להיבחר תכריע את הכף לזכותה של סילמן.

37. התוצאה היא שגם הבקשה בפ"מ 2/25 נדחית.



**סוף דבר לעניין סילמן**

34. הבקשה בפ"מ 1/25 נדחית בהעדר עילה. הבקשה בפ"מ 2/25 נדחית.

**פ"מ 4/25 לסקי-שוץ נ' שיקלי**

38. בבקשה הנוספת שלפניי, נתבקשתי לקבוע כי שיקלי אינו כשיר להיות מועמד ברשימת הליכוד בבחירות לכנסת ה-25. לטענת המבקשות, שיקלי פרש מסיעתו בכנסת ה-24, סיעת ימינה, לא התפטר מהכנסת סמוך לפרישתו, ולכן – מכוח סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת – אינו רשאי להיות מועמד בבחירות לכנסת ה-25 ברשימת הליכוד.

על סוגיית השייכות לרשימת מועמדים לאחר פרישה מסיעה, דנתי בהרחבה בהחלטתי לעיל בעניין **סילמן**. לכן, לא אחזור הדברים והקורא מוזמן לעיין שם. לנוחות הקורא, הרקע העובדתי עלול לחזור על עצמו בהיבטים מסוימים.

**רקע עובדתי**

39. בבחירות לכנסת ה-24 היה שיקלי מועמד ברשימת ימינה ונבחר במסגרתה לכנסת. הכנסת ה-24 החלה את כהונתה ביום 6.4.2021, ושיקלי הושבע לחבר כנסת מטעם סיעת ימינה. סיעת ימינה הצטרפה לקואליציה, והעומד בראשה, ח"כ נפתלי בנט, עמד בראשות הממשלה.

ביום 13.6.2021 קיבלה הממשלה ה-36 את אמון הכנסת והושבעה באותו יום. לקואליציה הצטרפו סיעות שמספר חבריהן הכולל היה 62. ואולם, בהצבעה בכנסת על מתן אמון בממשלה הצביע שיקלי נגד והודיע כי אינו תומך בהקמת הממשלה, וכך ירד למעשה מספר חברי הקואליציה ל-61.

שיקלי לא הסתפק בהתנגדות למתן אמון הכנסת בממשלה, אלא המשיך לפעול בהזדמנויות שונות ורבות בניגוד לעמדות סיעת ימינה ולעמדות הקואליציה. בחלוף כמעט כשנה של התנהלות אופוזיציונית של שיקלי, הגישה סיעת ימינה ביום 7.4.2022 בקשה לוועדת הכנסת להכריז עליו פורש. בבקשת סיעת ימינה לוועדת הכנסת, אשר צורפה כנספח לבקשה שלפניי, פורטו כ-670 מקרים שבהם הצביע שיקלי נגד עמדת הסיעה והקואליציה בהצעות חוק, הסתייגויות שונות והצבעות נוספות (יש לציין כי חלק גדול מהן היו במסגרת הכוללת של התנגדות לתקציב המדינה, אולם גם אם נראה בכך התנגדות אחת – עדיין שיקלי הצביע פעמים רבות נגד עמדת סיעתו בהצבעות חשובות). בתוך כך, מפרטת הבקשה שלוש הצעות אי אמון בממשלה מטעם סיעת האופוזיציה, וכן הצבעה אחת שהוגדרה הצבעת אמון בממשלה, שבהן הצביע שיקלי בניגוד לעמדת הסיעה והקואליציה. בנוסף, שיקלי התנגד בהצבעות על חוק מסגרות תקציב המדינה (הוראות מיוחדות לשנים 2021 ו-2022) (תיקוני חקיקה והוראת שעה), התשפ"ב-2021 – הוא חוק התקציב, שמשמעות אי העברתו, כידוע, היא פיזור הממשלה. דוגמה משמעותית נוספת היא התנגדותו של





שיקלי בהצבעה על צו האזרחות והכניסה לישראל שהוכרזה הצבעת אמון בממשלה. לצד הצבעות אלה, בניגוד לעמדת הקואליציה, הרבה שיקלי להתבטא נגד סיעת ימינה והעומד בראשה ונגד הקואליציה. להרחבה ופירוט מכלול ההזדמנויות שבהן שיקלי פעל בניגוד לעמדת הסיעה או התבטא באופן זה בציבור ובתקשורת ראו סעיפים 19–20 לבקשה ונספח 3 לה.

לנוכח כל זאת, בהחלטתה מיום 25.4.2022 הכריזה ועדת הכנסת פה אחד (שבעה תומכים מהקואליציה מול אפס מתנגדים או נמנעים) כי שיקלי פרש מסיעתו, לפי סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת.

גם לאחר שהוכרזו כחבר כנסת שפרש מסיעתו, שיקלי בחר שלא להתפטר מתפקיד חבר הכנסת והמשיך להשתתף בישיבות הכנסת ולהצביע בכנסת בניגוד לעמדת הסיעה שמטעמה נבחר. בתוך כך, שיקלי הצביע בעד הצעת אי אמון בממשלה ביום 23.5.2022 ובשבוע לאחר מכן, ביום 30.5.2022, הצביע בעד שלוש הצעות נוספות של אי אמון בממשלה. דוגמה נוספת, כפי שעולה מהבקשה ומהנספחים שצורפו לה, מצויה בהצבעותיו של שיקלי במליאת הכנסת ביום 6.6.2022, אז הצביע בניגוד לעמדת סיעתו והקואליציה בהצבעות הבאות:

(-) הצעת אי אמון בממשלה מטעם סיעת ש"ס בנושא "ממשלה כושלת כלכלית וחברתית";  
 (-) הצעה למינוי חברו של שיקלי לסיעה, ח"כ מתן כהנא, לשר הדתות. הצבעה זו הוגדרה הצבעת אמון בממשלה;

(-) הצבעה על הארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה והשומרון – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשכ"ז–1967, הידועות בציבור בתור "תקנות יו"ש".

40. ביום 13.6.2022, בחלוף 49 ימים ממועד קביעתה של ועדת הכנסת כי שיקלי הוא חבר כנסת שפרש מסיעתו, הגיש שיקלי ערעור על ההחלטה לבית המשפט המחוזי בירושלים, לפי הוראת סעיף 61(ג) לחוק הכנסת. [במאמר מוסגר: עוד טרם קיבלה ועדת הכנסת את החלטתה, עתר שיקלי לבג"ץ, אך לאחר שהמותב הבהיר לו כי העתירה מוקדמת וכי לאחר שהוועדה תקבל את החלטתה יהא עליו לפנות לבית המשפט המחוזי, משך את עתירתו (בג"ץ 2681/22 שיקלי נ' ועדת הכנסת (24.4.2022)].

בהחלטתו מיום 10.7.2022 דחה בית המשפט המחוזי את ערעורו של שיקלי בפסק דין קצר, כהאי לי שנהא (עש"א (מחוזי י-ם) 25528-06-22 שיקלי נ' ועדת הכנסת (10.7.2022)):

"לאחר שהתקיים דיון ונשמעו טענות הצדדים, המערער [שיקלי – י"ע] ביקש לחזור בו מהערעור מטעמים שפירט בא-כוחו ולאחר ששמע את דברי ב"כ משיבים 1–3. לפיכך, הערעור נדחה.  
 רשמנו לפנינו את עמדת ב"כ המשיבים 1–3 [ועדת הכנסת, יושב הראש שלה וממלא מקומו], לפיה בנסיבות ערעור זה, אם המערער יתפטר בארבעת הימים הקרובים הדבר ייחשב מבחינת הכנסת כהתפטרות בסמוך למועד הפרישה. אף



אנו סבורים כי בנסיבות העניין מדובר בעמדה ראויה העולה בקנה אחד עם החוק ועם עובדות המקרה" (הדגשה הוספה – י"ע).

יומיים לאחר מכן הגישה הכנסת בקשה לתיקון פרוטוקול הדיון כך שלדברי באת כוחה יתווספו המילים: "אבקש להבהיר כי עמדת הייעוץ המשפטי של הכנסת אינה מחייבת את ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, אשר עשויה לדון בנושא זה. יצוין כי ככלל, איננו צד להליכים המתקיימים בפני יו"ר ועדת הבחירות". בית המשפט המחוזי לא הורה על תיקון הפרוטוקול, אבל אישר "כי דברים ברוח האמור בבקשה אכן נאמרו בדיון" (החלטה מיום 14.7.2022).

41. לא אלאה את הקורא בתלאות הקואליציה בכנסת ה-24, ואדלג אל סופה בחלוף כ-14 חודשים בלבד לאחר כינונה. ביום 30.6.2022 התקבל חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022. סעיף 1 לחוק קבע כי הכנסת ה-24 "תתפזר לפני גמר תקופת כהונתה", ובסעיף 2 נקבע מועד הבחירות לכנסת ה-25 ליום 1.11.2022.

שיקלי התפטר מהכנסת ביום 12.7.2022 כך שחברותו בכנסת תמה ביום 14.7.2022 (הודעה על חילופים של חברי הכנסת, י"פ התשפ"ב 10183), קרי, בחלוף 80 ימים מהכרזתו כחבר כנסת שפרש מסיעתו. במכתב התפטרותו ציין שיקלי שהוא מתפטר בהתאם לפסק הדין של בית המשפט המחוזי, ש"לפיו התפטרותי במועד זה תחשב כשהתפטרות [כך במקור] סמוך למועד הפרישה".

ביום 15.9.2022 הוגשה רשימת הליכוד לכנסת ה-25, שיקלי מופיע ברשימה במקום ה-14, כאחד מבין המועמדים שהוצבו ברשימה מכוח החלטת יושב ראש המפלגה, בהתאם לתקנון הבחירות שקבעה.

### המסגרת הנורמטיבית

42. אחזור ואציב לנגד עינינו את הוראת החוק הרלוונטית לענייננו. 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.



הינה כי כן, סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת מטיל מגבלה על הזכות לבחור ולהיבחר בכך שאין הוא מתיר לחבר כנסת שפרש מסיעתו, ולא התפטר בסמוך לכך, להיות מועמד בבחירות לכנסת הבאה במסגרת רשימת מועמדים שיוצגה על ידי סיעה בכנסת היוצאת.

סעיף 61 לחוק הכנסת מורה:

(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.

(ד) חבר הכנסת שועדת הכנסת הודיעה על פרישתו, לא יצורף לסיעה כלשהי בתקופת כהונתה של אותה הכנסת.

### פרישה בסמוך להתפטרות

43. במסגרת הדיון שלפנינו, איננו נדרשים להכרעה בדבר מעמדו של שיקלי כפורש. כמפורט לעיל, ועדת הכנסת דנה בעניינו בהתאם להוראות סעיף 61 לחוק הכנסת וקבעה כי הוא אכן פרש מסיעתו. עוד כמפורט לעיל, ערעורו של שיקלי לבית המשפט המחוזי על קביעתו כפורש – נדחה.

בעניין **סילמן** עמדתי בהרחבה על הסוגיה אם יש לראות את החלטתה של ועדת הכנסת כהצהרתית או כמכוננת, ועל סוגיית סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לדון בשאלת פרישתו של חבר כנסת כאשר לא נתקבלה החלטה של ועדת הכנסת. בענייננו איננו נדרשים למחלוקת שנתגלעה בנושא, מאחר שעל פי כל הדעות, כאשר ועדת הכנסת דנה ונתנה החלטתה בשאלה אם יש לראות בחבר כנסת פלוני פורש אם לאו, יושב ראש ועדת הבחירות לא יחזור ויידרש לשאלה זו. כך על דרך הכלל, ואותיר בצריך עיון אם ייתכנו מקרים שבהם יידרש יו"ר ועדת הבחירות לחזור ולדון בעצם שאלת הפרישה, מקום שבו ועדת הכנסת כבר דנה בנושא (למשל, בחלוף זמן רב ממתן החלטה הדוחה את הבקשה להכריז על חבר הכנסת פורש ועד למועד הבחירות, כאשר בכל אותה עת, המשיך חבר הכנסת במעשים המעידים על פרישתו).

ענייננו מצומצם אפוא אך ורק לפרשנות התיבה "התפטר מכהונתו בסמוך לפרישתו", כלשון סעיף 6א לחוק היסוד. אם ייקבע ששיקלי התפטר בסמוך לפרישתו, יחול הסייג בסעיף זה והוא יורשה להשתתף בבחירות לכנסת ה-25 במסגרת רשימת הליכוד. ואולם, אם יש לראות בהתפטרותו – שנעשתה כ-80 ימים לאחר שוועדת הכנסת קבעה כי יש לראות בו פורש – התפטרות שאינה בסמוך לפרישתו, או-אז תחול הסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק היסוד.



44. למי נתונה הסמכות לבחון אם חבר כנסת "התפטר מכהונתו בסמוך לפרישתו" ומשכך, חלה לגביו הסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק היסוד?

למקרא הסעיף בצוותא עם סעיף 61 לחוק הכנסת, עולה כי הדיון בוועדת הכנסת מתמקד אך בשאלת עצם פרישתו של חבר הכנסת. אם חבר הכנסת אכן התפטר במועד כלשהו לאחר ההכרזה על פרישתו, איננו מוצאים בסעיף הוראה לפיה על ועדת הכנסת לשוב ולבחון אם פרק הזמן שחלף מצדיק קביעה כי התפטרותו הייתה "בסמוך" לפרישתו. מאחר שהסנקציה המרכזית בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת עניינה בבחירות לכנסת הבאה, מתבקשת מאליה סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות לדון בשאלה זו, שאם לא כן, ובהיעדר קביעה של ועדת הכנסת, אין בנמצא פרום שידון בשאלה זו.

### תוכן הביטוי "בסמוך לפרישתו"

45. איזו משמעות יש ליתן למונח "בסמוך לפרישתו"?

ראשית, ברור כי לחלוף הזמן יש חשיבות בהיבט זה. אין דינה של התפטרות מספר ימים לאחר שנקבעה בוועדת הכנסת פרישתו של חבר כנסת, כדין התפטרות לאחר שבועות רבים. חלוף הזמן הוא אינדיקציה חשובה, אך קשה לקבוע מראש את קו הגבול המדויק שלפניו ההתפטרות תיחשב לכזו שנעשתה בסמוך לפרישה, ולאחריו כבר לא.

כך, בעניין **העבודה** קבע הנשיא ברק כי את הביטוי "סמוך לפרישתו" יש לפרש בהתאם לתכלית ההסדר החקיקתי המצוי בסעיף 6א לחוק היסוד. וביחס לתכלית זו קבע (שם, פס' 8):

תכליתה המרכזית של הוראה זו הינה לצמצם את האפשרות שחבר כנסת שנבחר במסגרת רשימת מועמדים מסוימת יפרוש מסיעתו יחד עם המנדט שנתן ציבור הבוחרים לרשימה ממנה פרש, ויפעל בכנסת באופן המנוגד למצעה ולעמדותיה של הסיעה, תוך סיכול רצון הבוחר.

בעניין **העבודה** נדון עניינם של חברי כנסת שהתפטרו כ-45 ימים לאחר פרישתם כדי להצטרף למפלגת "קדימה" (בהם שמעון פרס, דליה איציק, חיים רמון). אכן, זמן לא מבוטל, אך למרות זאת נקבע שהתפטרות זו תיחשב לכזו שאירעה בסמוך לפרישתם. זאת, מכיוון ש-45 הימים שבהם המשיכו חברי הכנסת לכהן, היו במהלך תקופת בחירות שבה הכנסת הייתה ממילא בפגרה ולא התקיימו במהלכם דיונים או הצבעות חשובות, כך שאף לא נטען באותו עניין שחברי הכנסת הצביעו בניגוד לעמדת סיעתם. במצב דברים זה נמצא כי התפטרותם בחלוף 45 ימים לא חתרה תחת התכליות המונחות בבסיס סעיף 6א לחוק היסוד ולא פגעה בערכים שעליהם הוא בא להגן. אם כן, גם "ההספק" של חבר הכנסת מרגע פרישתו ועד לרגע התפטרותו הוא אינדיקציה חשובה בבואנו לבחון אם התפטרותו נעשתה בסמוך לפרישתו. אם באותו זמן ביניים מצא חבר



הכנסת להמשיך לפעול נגד סיעתו, תוך שהוא חותר תחת התכליות שלשמן נקבע ההסדר החקיקתי בסעיף 6 לחוק היסוד, אזי גובר הסיכוי שלא יראו בהתפטרותו כזו שנעשתה בסמוך לפרישתו.

ודוק: כפי שחלוף הזמן הוא אינדיקציה שאינה בהכרח מכרעת כשלעצמה, כך גם פעילותו של חבר הכנסת בתקופת הביניים שבין פרישתו להתפטרותו, אינה בהכרח אינדיקציה שאין בלתה. כך, לדוגמה, חבר כנסת שלא התפטר לאחר פרישתו, אך במקביל לא פעל באופן אקטיבי נגד סיעתו, אלא באופן פסיבי, על דרך היעדרות מהצבעות, הימנעות בהן והתחמקויות כאלה ואחרות. תרחיש זה אינו רצוי. ואולם, משאין זה המקרה שבפניי, אין זו העת לקבוע מסמרות במצבים היפותטיים מעין אלה.

### תמצית טיעוני שיקלי, הליכוד והיועצת המשפטית לכנסת

46. טענתו של שיקלי היא כי יש לראות את מועד פרישתו כיום מתן פסק הדין בבית המשפט המחוזי הדוחה את ערעורו, וכי התפטר מיד לאחר מתן פסק הדין. אציג להלן בתמצית את דרך הילוכו של שיקלי, שלתשובתו הצטרפה תנועת הליכוד.

(-) נקודת המוצא היא שסעיף 6 לחוק בא להגן על סיעה בכנסת מפני פרישה תועלתנית של אחד מחבריה. במקרה דנן, שיקלי לא קיבל תמורה כנגד הצבעותיו, ומכל מקום, האינטרס הוא של סיעת ימינה. לכן, אין סיעת מרצ יכולה להתעבר על ריב שאינו ריבה, ואין לה זכות עמידה.

(-) רק ועדת הכנסת יכולה לקבוע אם שיקלי פרש מהסיעה אם לאו, והחלטתה היא שמכוננת את הפרישה.

(-) על החלטת ועדת הכנסת עומדת לחבר הכנסת זכות ערעור לבית המשפט המחוזי בירושלים בהרכב שלושה שופטים.

(-) ביום 25.4.2022 ניתנה החלטת ועדת הכנסת. שיקלי פעל בהתאם לזכות הנתונה לו, ועל פי המועדים הקבועים בתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט–2018 (להלן: **תקסד"א**), רשאי היה להגיש את ערעורו בתוך 60 יום. בפועל, הוגש הערעור כבר ביום 13.6.2022, קרי, 49 יום לאחר החלטת ועדת הכנסת. בית המשפט המחוזי הביע דעתו כי הפרוצדורה הראויה לדון בערעור היא על פי תקסד"א.

(-) ביום 22.6.2022 הודיע ראש הממשלה (דאז) נפתלי בנט על כוונתו לפזר את הכנסת. בעקבות זאת הגיש שיקלי לבית המשפט המחוזי בקשה לעיכוב ביצוע החלטת ועדת הכנסת, ולחלופין לקביעת סד זמנים קצר להכרעה בערעור. בעקבות הבקשה ולאחר שהוגשה תגובת הכנסת לערעור, נקבע הדיון בבית המשפט ליום 10.7.2022 ונקבע כי "לנוכח האמור נראה שהבקשה לעיכוב ביצוע או לסעד זמני מתייתרת".



(-) בהינתן זכות הערעור ובהעדר הוראות מפורשות באשר למועד הגשת הערעור, עמדת הייעוץ המשפטי לכנסת הייתה כי אם שיקלי יתפטר ימים ספורים לאחר מתן פסק הדין בערעור, ניתן יהיה לראות בהתפטרות ככזו שנעשתה "בסמוך למעשה הפרישה". בהסתמך על כך, הסכים שיקלי לוותר על ערעורו, אף שלדידו היה מדובר בערעור מבוסס. שיקלי הסתמך על המלצת בית המשפט המחוזי, ויתר על ערעורו ובכך שינה את מצבו לרעה. הבקשה דן הוגשה מספר חודשים לאחר ששיקלי, הליכוד והציבור כבר כלכלו את מעשיהם על סמך פסק הדין והמלצתו של בית המשפט המחוזי.

(-) התפטרות בסמוך לאחר הכרעה בערעור נחשבת תמיד להתפטרות "בסמוך לפרישה". על אחת כמה וכמה במקרה דנן, לאור האמור בפסק הדין, ומשהתפטר שיקלי יומיים לאחר מתן פסק דינו של בית המשפט המחוזי בערעור, יש לראות בו מי שהתפטר בסמוך לפרישתו.

(-) לנוכח זכות היסוד החוקתית להיבחר ולנוכח אי הוודאות בנוגע למועד שבו יש להגיש ערעור על החלטת ועדת הכנסת, ואם יש ספק בעניין – הרי שהספק צריך לפעול לטובת שיקלי: "כללי הפרשנות החלים בכל הנוגע לזכות והיבחר מטים את הכף בפירוש המקל יותר עם המועמד" (פ"מ 2/21 רוסו נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 21 (10.3.2019)).

(-) ענייננו במאבק פוליטי בין מפלגת מרצ לבין מפלגת הליכוד, ואל ליו"ר ועדת הבחירות להיכנס למחלוקת פוליטית זו.

וכסגירת מעגל לטיעון שלפיו עיצום הפרישה נועד להגן על סיעת ימינה, צירף שיקלי מכתב הנושא תאריך 23.9.2022, שכותרתו מתייחסת להליך דנן, מכתב המופנה אל בא כוחו ואשר חתום בידי באי כוח מפלגת צל"ש וסיעת ימינה. נכתב בו כהאי לישנא:

מרשתי אינה מתנגדת **כיום** להסדר הפשרה אליו הגיע מר עמיחי שיקלי בעש"א 22-06-25528 שיקלי נ' וועדת הכנסת ואח' ביום 10.7.2022, לפיו אם שיקלי "יתפטר בארבעת המים הקרובים הדבר יחשב מבחינת הכנסת כהתפטרות בסמוך למועד הפרישה". הנך רשאי להביא את עמדתנו זו בפני יו"ר ועדת הבחירות בהליך שבנדון ובכל הליך שיהיה בעקבותיו, אם יהיה כזה [הדגשה הוספה – י"ע].

47. היועצת המשפטית לכנסת תמכה בעמדתו של שיקלי, הגם ש"לא בלי התלבטות", לנוכח השיהוי בהגשת ערעורו. נאמנה לגישתה שלפיה החלטת ועדת הכנסת היא קונסטטיטובית, המשיכה היועצת וגרסה כי "על אף שיש טעם לפגם במועד הגשת הערעור על ידי המשיב", אך מאחר שהדבר נבע מחוסר בהירות דיונית, ובשים לב לכך שעל הפרק זכותו החוקתית של המשיב להיבחר לכנסת וזכות בוחריו לבחור בו – הרי שבנסיבות העניין ניתן לראות בהתפטרות התפטרות שנעשתה סמוך לפרישה. לגישה זו, רשאי חבר הכנסת למצות את זכות הערעור הנתונה לו ולכלכל את צעדיו לאחר מכן, ואם נדחה ערעורו – להתפטר סמוך למועד מתן פסק הדין. נטען כי אם יידרש חבר הכנסת להתפטר מהכנסת כבר בסמוך לאחר החלטתה של ועדת הכנסת, הרי



שהתפטרותו נכנסת לתוקפה תוך 48 שעות, ונמצאנו מסכלים בכך את זכות הערעור שהופכת לתיאורטית גרידא.

היועצת המשפטית לממשלה סברה שוב כי מבחינה מוסדית, ראוי שהייעוץ המשפטי לכנסת הוא שיחווה דעתו בנדון, ולכן נמנעה מלהביע דעתה.

### דיון והכרעה

48. בעניין **סילמן** עמדנו על המחלוקת בשאלה אם יש לראות בהחלטתה של ועדת הכנסת הצהרתית (דקלרטיבית) או מכוונת (קונסטיטטיבית). כאמור, במקרה דנן איננו נדרשים לשאלה זו, מאחר שוועדת הכנסת התכנסה ואכן קבעה כי שיקלי פרש מסיעתו. ועדת הכנסת לא קבעה את מועד הפרישה. לכן ניתן לראות לכל הפחות במועד הכרזת ועדת הכנסת את מועד פרישתו של שיקלי. איני נדרש אפוא לטענת המבקשת כי מועד פרישתו של שיקלי היה כשנה מוקדם יותר, כבר במועד ההצבעה על מתן אמון בממשלה, שאז הצביע נגד, תוך שהוא מודיע כי אינו תומך בקואליציה ואינו חלק ממנה.

עם זאת, התנהלותו של שיקלי לכל אורך הדרך, גם עוד קודם לקביעת ועדת הכנסת, היא נתון שלא ניתן להתעלם ממנו, ובשקלול הכולל יש להביאו בחשבון לא רק לעצם הפרישה, אלא גם לשאלת מועד ההתפטרות בסמוך לפרישה.

49. ועדת הכנסת קבעה כי יש לראות בשיקלי פורש. המכתב הנוכחי של מפלגת צ"ש וסיעת ימינה, ולפיו **כיום** ימינה נכונה לראות בשיקלי מי שהתפטר בסמוך למועד הפרישה, משקלו נמוך, אם בכלל. כפי שציינתי בעניין **סילמן**, חברי הכנסת של סיעת ימינה נפוצו זה מכבר לכל עבר, והעמדה הנוכחית של הסיעה, בהרכבה היום, אינה יכולה להשליך בדיעבד על האופן שבו יש לבחון את התנהלותו של שיקלי. בדומה, אם הייתה סיעת ימינה מבקשת כיום, בדיעבד, לבטל את הכרזתו של שיקלי כפורש, ברי שלא יכולה הייתה לעשות כן, באשר ההחלטה מסורה לוועדת הכנסת שקמה מכיסאה עם קביעתה כי יש לראות בשיקלי פורש. לאחר קביעה זו הסנקציות הנוגעות לפרישה מסורות לבעלי הסמכות הרלוונטית: בכל הנוגע למימון מפלגות – ליו"ר הכנסת; בכל הנוגע למינוי לשר – לממשלה; ובכל הנוגע להיות מועמד לכנסת הבאה ברשימת סיעה בכנסת היוצאת – ליו"ר ועדת הבחירות.

50. אין לקבל את הטענה כי המבקשות מתעברות על ריב לא להן. בעניין **סילמן** הבעתי את דעתי כי אין בלשון החוק עיגון למסקנה כי פרישה של חבר כנסת היא רק עניין שבינו לבין סיעתו, הגם שיש ליתן לעובדה זו משקל כאשר ועדת הכנסת לא דנה כלל בשאלת הפרישה. לא כך בענייננו, שבו ועדת הכנסת דנה וקבעה כי דינו של שיקלי הוא של מי שפרש מהסיעה. ההצבעה בוועדת



הכנסת אינה עניינה של סיעת ימינה בלבד, ומשקבעה ועדת הכנסת את שקבעה, כבר אין לסיעת ימינה פתחון פה לטעון כי המדובר בעניין פנימי בינה לבין שיקלי.

51. אחזור ואעמיד לנגד עינינו את הוראת סעיף 61(ד) לחוק הכנסת :

על החלטת ועדת הכנסת על פי סעיף זה, רשאי חבר הכנסת לערער לבית המשפט המחוזי בירושלים, שידון בערעור בשלושה.

החלטת ועדת הכנסת היא אך ורק בשאלה אם יש לקבוע את דבר פרישתו של חבר הכנסת. ממילא, בית המשפט המחוזי בירושלים היה מוסמך לדון בשאלה של **עצם הפרישה** בלבד, ולא בשאלת **עיתוי** התפטרותו של שיקלי ואם נעשתה בסמוך לפרישה. לכן דחה בית המשפט המחוזי את הערעור שהגיש שיקלי, והסתפק בכך ש"רשם לפניו" את עמדת הצדדים.

ברי כי גדר סמכותו של בית המשפט המחוזי לא נעלמה מעיני שיקלי והיעוץ המשפטי לכנסת. אם נותר ספק בדבר, אחזור ואפנה להבהרה של הייעוץ המשפטי של הכנסת בבקשה שהגיש לתיקון הפרוטוקול, ולפיה עמדתו "אינה מחייבת את ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, אשר עשויה לדון בנושא זה". כפי שהבהיר ואישר בית המשפט המחוזי בהחלטתו, "דברים ברוח האמור בבקשה אכן נאמרו בדיון". נוכח האמור לעיל, טענת ההסתמכות של שיקלי על פסק דינו של בית המשפט המחוזי היא טענה חלשה. אך מכל מקום, לאחר שהדבר הובהר, הן בהודעת הייעוץ המשפטי לכנסת כי הנושא מסור לסמכותה של ועדת הבחירות, הן בהחלטתו העוקבת של בית המשפט המחוזי – ודאי שהיה עליו לפנות ללא דיחוי אל יו"ר ועדת הבחירות בבקשה להכרעה מוקדמת. ראו בהקשר זה את דבריו של יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-21, המשנה לנשיאה ח' מלצר בפ"מ 3/21 **פנחס עידן**, פסקה 8(ב) (7.3.2019) :

על כן, ולנוכח ההשלכות הקשות הנשקפות למבקשים להתמודד בבחירות לכנסת כתוצאה מאי-עמידה בתנאי סף אלו, מוטב יהיה כי בעתיד כל מועמד, בכל פעם שמתעורר אצלו ספק בנוגע לכשירותו להתמודד בבחירות יפנה, במידת הצורך, **לאחר שייטול ייעוץ משפטי** – ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת בבקשה למתן הכרעה מוקדמת בסוגיה ("Pre-Ruling"), וינהג על פי העיקרון: "אם יש ספק – הדין הוא לחומרא" (ראו למשל: עניין **מלקו**; פ"מ 2/20 **מפלגת כולנו בראשות משה כחלון** נ' **נציב שירות המדינה** (28.01.2015) (להלן: עניין **ביטון-שאשא**); פ"מ 1/21 **ר'דיר** נ' **נציב שירות המדינה** (15.02.2019) (להלן: עניין **ר'דיר**)); פניה כזו ל-Pre-Ruling בנושאי כשירות של מועמדים הפכה כבר לנוהג **בוועדת הבחירות המרכזית לכנסת** לקראת בחירות, והיא חוסכת נטילת סיכונים מיותרים והתדיינויות. מעבר לכך התרת הספקות מבעוד מועד עשויה למנוע עוגמת נפש מיותרת בדיעבד, ובד בבד לחזק את הוודאות של כלל הגורמים הרלוונטיים לענין [הדגשות במקור – י"ע].

לכן, איני רואה ליתן משקל רב לטענת ההסתמכות של שיקלי על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים.





52. שיקלי טען כי ההסתמכות באה לידי ביטוי בכך שוויתר על ערעורו.

אין בדעתי להידרש במסגרת זו לסיכויי הערעור או למחלוקת לגבי עמדתו המקדמית של בית המשפט המחוזי, כפי ששוקפה לצדדים במהלך הדיון בערעור. אתייחס בקצרה אך ורק לטענה שעלתה גם בעניינה של **סילמן**, ולפיה לצורך החלת הסנקציה הקבועה בסעיף 6 לחוק היסוד, יש צורך להוכיח הבטחה או התחייבות לתמורה שניתנה כנגד הפרישה. נחזור ונשים שוב את הוראת הסעיף לנגד עינינו:

(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.

עמדנו לעיל על הרקע ההיסטורי שהביא לחקיקתו של סעיף זה. בעניין **קלנר** אנו מוצאים מספר התבטאויות אגב של הנשיאה חיות, שמהן ניתן להסיק כי ההיסטוריה החקיקתית והתכלית שבבסיס תיקון מס' 12 באו "למנוע תופעות פסולות של עריקה ממפלגה אחת למפלגה אחרת **תמורת טובת הנאה אישית או ציבורית**... הסנקציות שנקבעו בתיקון 12 הטילו מגבלות רק על **פרישה תועלתית אסורה הנבחנת על פי התמורה שמקבל הפורש**" (הדגשה הוספה – י"ע).

כשלעצמי, איני סבור כי לצורך קביעה והכרזה על חבר כנסת פורש, יש להוכיח קבלת תמורה. יסוד התמורה נזכר בסעיף 6א אך ורק בהקשר של הצבעת אי אמון, שהיא אך אחת מהאינדיקציות לפרישה מסיעה (המילה "**לרבות**"). בעניין **קלנר** צוטטו דברי חבר הכנסת דוד ליבאי במהלך הצגת נוסח תיקון 12 בכנסת לקריאה שנייה ושלישית: "מי שנבחר ברשימת מועמדים כנציג מפלגה חייב באופן אישי את מקומו בכנסת לבוחרי אותה מפלגה... אם החליט לעשות דין לעצמו, ויהיו **הסיבות טובות ככל שיהיו בעיניו**, עליו לפרוש מסיעתו, עליו להחזיר את המנדט למפלגתו" (הדגשה הוספה – י"ע). משמע, גם אם הפרישה היא על רקע אידאולוגי וערכי בעיניו של חבר הכנסת, ולא בגין תמורה שקיבל, עליו להשיב את המנדט לשולחיו.

טענה נוספת שהעלה שיקלי היא שמבחינה אידאולוגית וערכית הסיעה פרשה ממנו ולא הוא ממנה. כאן אחזור למושכלות ראשונים. בסופו של יום סיעה מייצגת את הבוחרים שבחרו בה ונתנו בה אמונם. כלומר – החלטותיה של הסיעה נעשות מכוח אמון הבוחרים ברשימת המועמדים שיצרה אותה. לעניין זה לא אדרש לטענותיו של שיקלי כי הוא שמייצג את הבוחרים. מצויים אנו



בשיטה דמוקרטית פרלמנטרית, ולאחר שנבחרה רשימת מועמדים – אין היא נדרשת לחזור לבוחר ולבקש את אמונו בשנית עד תום כהונת הכנסת.

בקביעת העקרונות בדבר פרישה מסיעה, ביקש המכונן למנוע עזיבה של חבר כנסת יחיד את הסיעה ולפעול נגד עמדותיה (ראו דבריו של ח"כ ליבאי שהובאו לעיל; נבות, בעמ' 480–481). עקרונות אלה מתיישבים עם שיטתנו הפרלמנטרית ומביאים לידי ביטוי את עקרונות הפעולה הסיעתית בכנסת.

ובכלל, בעניין קלנר עמדה במרכז הדיון הוראת סעיף 57א לחוק הבחירות, ולא הוראת סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת. מכל מקום, כפי שהעירה והסתייגה שם השופטת ד' ברק-ארז:

"תיקוני החקיקה שהתקבלו בעקבות האירועים המתוארים משנת 1990 מבטאים את התובנה לפיה ראוי להגביל 'מעברים' פוליטיים בין סיעות מטעמים תועלתניים-אישיים – שאינם השקפתיים – אך בה בעת את ההכרה בכך שקשה לתרגם עיקרון זה אל שפת הכללים המשפטיים. בחינת כליות ולב אינה מלאכתם של בני אנוש, וודאי שקשה להעלות על הדעת מצב שבו הכללים החלים על פרישה מסיעה וחבירה אליה יהיו מבוססים על שאלות של מניע או כוונה. על כן, הוראות החוק בתחום זה הן בעלות אופי טכני-פורמאלי, מתוך תקווה שיצליחו לשקף, במקרה הרגיל, את ההבחנה בין פעולות 'אידיאולוגיות' לפעולות שביסודן חישובי תועלת וטובות הנאה".

על רקע דברים אלה, אני סבור כי אין צורך להוכיח קבלת תמורה בדמות הבטחה או התחייבות לעתיד. מכל מקום, שאלה זו אינה נדרשת לענייננו במישרין, לאחר קביעתה של ועדת הכנסת כי יש לראות בשיקלי פורש, ולאחר שערעורו לבית המשפט המחוזי נדחה.

53. ועדת הכנסת אמרה את דברה. גם לשיטתם של האוחזים בגישה שלפיה החלטתה של ועדת הכנסת היא שמכוננת את הסטטוס של חבר הכנסת כפורש, הרי שקביעה כאמור נסמכת על ההיסטוריה של מעשיו ופעולותיו של אותו חבר כנסת בעבר, ולכן הקביעה נעשית לאחר שוועדת הכנסת "בדקה את העובדות הנוגעות לפרישתו". קשה להלום כי לצורך המילים "סמוך לפרישתו" יימחקו כל מעשיו ופעולותיו של חבר הכנסת הפורש עד לקביעתה של ועדת הכנסת. בנסיבות התנהלותו של שיקלי לאורך כל הדרך, הטענה כי יש לראות בהתפטרותו לאחר משיכת הערעור התפטרות "בסמוך לפרישתו", עושה את החוק לפלסתר. שיקלי פעל מהרגע הראשון לכינונה של הממשלה בניגוד לעמדת סיעת ימינה. במישור הכמותי ובמישור האיכותי הצביע עם האופוזיציה החל מתחילת הדרך ועד סופה, לרבות בהצבעות חשובות בנושאים שלכאורה עומדים אפילו בניגוד לעמדתו הערכית-אידיאולוגית שלו עצמו. במצב דברים זה, שעה שכל העם רואים את המראות ואת הקולות, והאזרח הסביר רואה בשיקלי כמי שפרש כבר בשנת 2021, התפטרותו לאחר החלטתה של ועדת הכנסת בחודש אפריל 2022 הייתה מתבקשת.



54. ניתן לתמצת את עיקר טענות המשיבים בענייניו של שיקלי כאיזון בין פרישתו לבין זכותו למצות את הליכי הערעור בענייניו. התשובה לכך מצויה בשלושה רבדים :

(-) **רובד הזמן** : עמדנו על כך שלצורך הקביעה אם ההתפטרות נעשתה בסמוך לפרישה, ניתן להיעזר באינדיקציה הכמותית של חלוף הזמן ובאינדיקציה האיכותית של אופן פעולתו של חבר הכנסת בתקופת הביניים שבין הפרישה ועד להתפטרות. במקרה שלפנינו, ערעורו של שיקלי הוגש 49 ימים לאחר החלטת ועדת הכנסת. הייעוץ המשפטי לכנסת סבר כי בשיהוי של 49 יום יש "טעם לפגם", אך בנסיבות המיוחדות הנוגעות לפעולותיו של שיקלי מיומה הראשון של הקואליציה, ענייניו בשיהוי של ממש. בעת הגשת הערעור אף לא טרח שיקלי להגיש בקשה לעיכוב ביצוע החלטת ועדת הכנסת, והתפטרותו הוגשה לכנסת 78 יום לאחר קביעתה של ועדת הכנסת, ונכנסה לתוקפה יומיים לאחר מכן. מאחר שהסנקציה הקבועה בסעיף 6א צופה פני הבחירות לכנסת הבאה, יפים לענייניו הדברים הבאים שנאמרו בעניין **קלנר** (שם, פסקה 8) :

הדברים מקבלים משנה תוקף בהינתן ענייני הבחירות שבהם עסקינו אשר לגביהם חיוני לנקוט בהליכים במהירות הנדרשת. הטעם לכך נעוץ בלוח הזמנים הסטטוטורי הדוחק שבו יש לעמוד ... ובזקק שעלול להיגרם כתוצאה משיהוי בנקיטת ההליכים.

אף שהגיש את ערעורו בחלוף זמן רב, שיקלי נתלה בכך שעשה זאת קרוב למועד האחרון להגשת הערעור, מתוך הנחה שחלות על הליך זה תקנות סדר הדין האזרחי, ובטרם חלף מועד זה. הכנסת ציינה בבקשתה לבית המשפט המחוזי, כי מטיבו ומטבעו הערעור שהוגש לבית המשפט המחוזי נושא אופי מנהלי. אך גם אם אלך לשיטתו של שיקלי ואניח כי על ערעור על החלטת ועדת הכנסת חלות תקנות סדר הדין האזרחי והמועדים הקבועים בהן, הרי שהשתהה בערעורו והעניק לעצמו זמן ממושך להמשיך ליהנות מפירות פרישתו, תוך שאינו נדרש להתפטר (ראו עניין **קלנר**, פסקה 8).

הדברים נכונים במיוחד בהליכים שנפקותם ענייני בחירות. השופט חשין עמד על חשיבות הפעולה המהירה בדיני בחירות (בג"ץ 6790/98 **אברץ נ' פקיד הבחירות לעיריית ירושלים**, פ"ד נב(5) 323, 330 (1998)) :

עד שנידרש לטיעונים ששמענו לגופם של דברים, נקדים ונאמר כי לדעתנו חייבו העותרים עצמם בשיהוי. השאלה אם עותר פלוני חייב עצמו בשיהוי תלויה, כמובן, בנסיבותיו של כל עניין ועניין. כלשונו של השופט זילברג ... : "השיהוי היא 'פונקציה' של הדחיפות, ובבקשה כה דחופה כמו הבקשה שלפנינו [הכנת תקציבה של עירייה - מ' ח'], חייב היה המבקש שלא להיכשל בשיהוי כל שהוא, ואפילו הקטן ביותר". וכפי שהוספנו ואמרנו ... : "יש שיום אחד יכרית זכות ויש ששנה לא תפגע בזכות".

והדברים אף מתחזקים לנוכח הרבדים הנוספים.



(-) **רובד המעשה** : אף לאחר שוועדת הכנסת קבעה, פה אחד, שמעשיו של שיקלי הם פרישה מסיעתו, הוא לא מצא לנכון, אף בתקופת הביניים, לפעול אחרת. תהא דעתו של שיקלי על החלטת ועדת הכנסת אשר תהא, ברי כי החלטתו של הגוף המוסמך בנושא, בהליך שהוא "מעין שיפוט", היא בגדר תמרור אזהרה, שהיה עליו לפעול לפיו אם ביקש שלא יראו בו פורש. בערעורו לבית המשפט המחוזי, שיקלי ביקש להכריז עליו כעל מי שהוא עדיין בשר מבשרה של סיעתו. ואולם, מרגע הכרזתו כפורש ועד לדחיית ערעורו, המשיך לעמוד נגד סיעתו בגלוי ובמפורש ולא חדל מאותם מעשים אשר גרמו לסיעתו להגיע למסקנה כי הגדיש את הסאה ואינו עוד חלק ממנה. הכיצד מבקש שיקלי לשכנע שמעשיו לא היוו הצדקה לפרישה אם המשיך לפעול באותו קו בדיוק אשר ועדת הכנסת קבעה, בהתאם לסמכותה, שהוא מהווה פרישה? התנהלותו ומעשיו בכנסת, בו בזמן שפנה לבית המשפט המחוזי ונקט הליכי ערעור, אינה עולה בקנה אחד עם התנהלותו של חבר כנסת המעוניין שיראו בו חלק מסיעתו. ובקיצור, שיקלי פעל בתקופה זו לחזק את הבידול של עצמו מסיעתו, לחדד את ההבדלים ביניהם, ולזהות עצמו עם האופוזיציה.

המשיבים מבקשים להקביל את עניינו של שיקלי לעניינו של חבר הכנסת לשעבר מיכאל נודלמן, שהוכרז בשנת 2006 כפורש על ידי ועדת הכנסת, הגיש ערעור לבית המשפט המחוזי, והתפטר מייד לאחר שמשך את ערעורו. אך אין בעניין נודלמן כדי לסייע לשיקלי, נהפוך הוא, יש בו אך לחדד את ההבדלים בין התנהלות המגשימה את לשון החוק ותכליתו לבין התנהלותו של שיקלי. כעולה מעמדת סיעת ימינה שהוגשה בהליך בבית המשפט המחוזי, חבר הכנסת לשעבר נודלמן הגיש את ערעורו לבית המשפט המחוזי מיד **למחרת** החלטת ועדת הכנסת בעניינו. אכן, נודלמן התפטר מכהונתו רק לאחר הדיון בערעורו, אבל מועד זה התרחש כחמישה ימים לאחר הדיון בוועדת הכנסת. ברי, אפוא, כי הנסיבות שם אינן דומות לאלו שבפנינו, וכי אין לראות באופן שבו מיצה שיקלי את זכות הערעור שלו, ככזה המקפיא את מרוצו להתפטר בסמוך לפרישתו. קשה להלום כי בד בבד עם נקיטת הליך משפטי לביטול פרישה, הליך שנקט בשיהוי של ממש, יתאפשר לחבר הכנסת לנצל את פרק הזמן כדי להמשיך לפעול נגד סיעתו. לא זאת הייתה כוונת המחוקק.

(-) **רובד המהות** : בתקופה שמאז החלטת ועדת הכנסת ועד ההכרעה בערעור, התנהלותו של שיקלי כפורש היה בה כדי לשנות ולהשפיע על פעילות הכנסת והסיעות (השוו לעניין **מפלגת העבודה**, פסקה 8 ; פ"מ פרס). ודוק: שיקלי המשיך בהפקעת המנדט שהבוחר נתן לסיעתו – ולא לו באופן אישי – כדי לעשות במנדט שימוש נגד עמדת סיעתו. התנהלות זו בדיוק ביקש המחוקק למנוע באמצעות תיקון מס' 12.

לכך אוסיף. השופט הנדל, בקובעו את שקבע בעניין **היועץ המשפטי לכנסת**, הציב סימן אזהרה בפני חברי הכנסת: אם תפרשו מסיעתכם, ייתכן כי נושא זה יבוא בפניי, אף אם הוא לא יבוא בפני ועדת הכנסת. הוא אף נתן סימנים, שבכולם עמד שיקלי במעשיו ובהצבעותיו.



לסיכום, גם לאחר שוועדת הכנסת קבעה כי יש לראות בשיקלי כמי שפרש מסיעת ימינה, הוא המשיך לפעול נגד הסיעה. במצב דברים זה, אם נכיר בו כמי שפרש "בסמוך" להתפטרות, יהא בכך כדי לרוקן מתוכן את סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת ואת התכלית שעומדת בבסיסו, ובכך יש כדי לפגוע באמון הציבור ב"כללי המשחק" כפי שנקבעו על ידי הכנסת עצמה.

## סוף דבר

55. הבקשה בפ"מ 1/25 נדחית בהעדר עילה. הבקשה בפ"מ 2/25 נדחית לגופה.

הבקשה בפ"מ 4/25 מתקבלת, במובן זה שאין לראות בשיקלי כמי שהתפטר בסמוך לפרישתו. לכן הוא אינו כשיר להיכלל ברשימת הליכוד לכנסת ה-25.

לנוכח האמור, מנועה ועדת הבחירות המרכזית לאשר את מועמדותו של שיקלי ברשימת הליכוד – וההצעה שתונח בפניה היא לאשר את הרשימה, לפי סעיף 63 לחוק הבחירות לכנסת, ללא מועמדותו.

ניתנה היום, ג' בתשרי התשפ"ג (28 בספטמבר 2022).

## יצחק עמית

שופט בית המשפט העליון  
יושב ראש ועדת הבחירות  
המרכזית לכנסת ה-25

