



## בבית המשפט העליון

ע"ב 6615/22

לפני :

כבוד הנשיאה א' חיות  
כבוד המשנה לנשיאה ע' פוגלמן  
כבוד השופט נ' סולברג  
כבוד השופטת ד' ברק-ארז  
כבוד השופטת ע' ברון  
כבוד השופט ד' מינץ  
כבוד השופט י' אלרון  
כבוד השופטת י' וילנר  
כבוד השופט ע' גרוסקופף

המערערים :

1. עמיחי שיקלי  
2. הליכוד – תנועה לאומית ליברלית

נ ג ד

המשיבים :

1. יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25, השופט יצחק עמית  
2. ח"כ גבריאלה לסקי-שוץ  
3. סיעת מרצ  
4. היועצת המשפטית לממשלה  
5. היועצת המשפטית לכנסת

ערעור לפי סעיף 64(א) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969

תאריך הישיבה :

י"א בתשרי התשפ"ג (6.10.2022)

בשם המערערים :

עו"ד מיכאל ראבילו ; עו"ד רועי שכטר ;  
עו"ד אופק ברוק ; עו"ד אבי הלוי

בשם המשיבים 1 ו-4 :

עו"ד יונתן ציון מוזס ; עו"ד קובי עבדי ;  
עו"ד דין ליבנה

בשם המשיבות 2-3 :

עו"ד אורי הברמן ; עו"ד מיכל רומנו ברטהולץ

בשם המשיבה 5 :

עו"ד ענת גולדשטיין

## פסק-דין (נימוקים)

הנשיאה א' חיות:

עניינו של הערעור שלפנינו בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25 (להלן: יו"ר ועדת הבחירות או יו"ר הוועדה) מיום 28.9.2022 בפ"מ 4/25 לפיה המערער, 1, חבר הכנסת לשעבר עמיחי שיקלי (להלן: המערער), אינו כשיר להיכלל ברשימת הליכוד לכנסת ה-25; והחלטת ועדת הבחירות בעקבות כך, לאשר ביום 29.9.2022 את רשימת הליכוד מבלי שהמערער נכלל בה. החלטת יו"ר הוועדה התבססה על הוראת סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת (להלן: חוק היסוד), הקובעת כי "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".

נוכח מסגרת הזמנים הסטטוטורית הקבועה בסעיף 64(ב) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות) – לפיה פסק הדין בערעור יינתן לא יאוחר מהיום ה-23 שלפני יום הבחירות – ניתן על ידינו ביום 9.10.2022 פסק דין ללא נימוקים, הקובע כי הערעור התקבל ברוב דעות, כנגד דעתו החולקת של השופט ע' גרוסקופף.

הנימוקים שהובילוני לקבלת הערעור יפורטו עתה.

רקע הדברים

1. המערער הושבע ביום 6.4.2021 כחבר בכנסת ה-24 מטעם סיעת "ימינה". ביום 13.6.2021 הושבעה הממשלה ה-36 בראשות יו"ר ימינה, ח"כ נפתלי בנט, וכבר במועד כינון הממשלה הודיע המערער כי הוא אינו תומך בהקמתה והצביע במליאת הכנסת נגד מתן אמון בה. במהלך החודשים שלאחר הקמת הממשלה, המערער הצביע במליאת הכנסת פעם אחר פעם נגד עמדת סיעת ימינה והקואליציה, ובין היתר, בשלוש הצעות אי-אמון שהוגשו על-ידי סיעות האופוזיציה ובהצבעה שהוגדרה כהצבעת אמון בממשלה. כמו כן, הצביע המערער נגד אישור תקציב המדינה לשנים 2021-2022, שמשמעות אי-אישורו היא התפזרות הכנסת בהתאם לסעיף 36 לחוק היסוד.

2. כעשרה חודשים לאחר השבעת הממשלה, ביום 7.4.2022, הגישה סיעת ימינה בקשה לוועדת הכנסת להכריז על המערער כמי שפרש מהסיעה בהתאם לסעיף 61(א) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (להלן: חוק הכנסת), הקובע:

“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”.

בבקשתה של סיעת ימינה צוין כי המערער הפסיק להגיע לישיבות הסיעה ולמעשה התנתק ממנה לחלוטין וכן פורטו מאות מקרים שבהם המערער הצביע נגד עמדת הסיעה והקואליציה והוצגו התבטאויות פומביות של המערער נגד הסיעה וחבריה. על רקע זה צוין בבקשה כי המערער “במעשיו, בהתנהגותו ובהתבטאויותיו, הכריז על עצמו כמי שפרש מסיעת ימינה ואינו רואה את עצמו עוד חלק מהסיעה”.

3. טרם שקיבלה ועדת הכנסת החלטה, הגיש המערער עתירה לבית משפט זה נגד אופן ניהול הדיון בוועדת הכנסת בשאלת פרישתו, אך משך אותה לאחר שהובהר לו כי מדובר בעתירה מוקדמת וכי ממילא לפי סעיף 61(ג) לחוק הכנסת, לאחר שוועדת הכנסת תקבל החלטה הוא רשאי לערער עליה לבית המשפט המחוזי בירושלים (בג”ץ 2681/22 שיקלי נ’ ועדת הכנסת (24.4.2022)).

ביום 25.4.2022 הכריזה ועדת הכנסת פה אחד (7 תומכים הנמנים עם סיעות הקואליציה, ללא מתנגדים או נמנעים) כי המערער פרש מסיעת ימינה. גם בשבועות שלאחר ההכרזה על פרישתו, הוסיף המערער להצביע בכנסת בניגוד לעמדת סיעתו, לרבות בהצעות אי-אמון בממשלה.

4. ביום 13.6.2022, בחלוף 49 ימים ממועד ההכרזה על המערער כמי שפרש מסיעתו, הגיש המערער ערעור על החלטת ועדת הכנסת לבית המשפט המחוזי בירושלים (עש”א (מחוזי י-ם) 25528-06-22 שיקלי נ’ ועדת הכנסת). בערעור נטען, בין היתר, כי עניינו של המערער אינו בא בגדרה של הגדרת “פרישה מסיעה” שבסעיף 6א לחוק היסוד, וכי בהליך ההכרזה על פרישתו נפלו פגמים חמורים. ביום 22.6.2022 הגיש המערער בקשה “לעיכוב ביצוע החלטת ועדת הכנסת ולחילופין למתן סעד זמני ולחילופין חילופין לקביעת סד זמנים קצר להכרעה בערעור”. זאת, על רקע קידום הצעת החוק לפיזור הכנסת ה-24 וחששו של המערער כי תופעל לגביו הסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק היסוד האוסרת על חבר כנסת שפרש מסיעתו, ולא התפטר בסמוך לפרישתו, להתמודד במסגרת רשימה שהגישה מפלגה שיוצגה על ידי סיעה בכנסת היוצאת. בית המשפט המחוזי קבע כי הדיון בערעור יישמע ביום 14.7.2022 ומשכך “הבקשה לעיכוב ביצוע או לסעד זמני מתייתרת”. בעקבות בקשת המערער, הדיון הוקדם ליום 10.7.2022.

ביני לביני, ביום 30.6.2022 התקבל חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022, ומועד הבחירות לכנסת נקבע ליום 1.11.2022.

5. ביום 10.7.2022, בתום הדיון בעניינו של המערער דחה בית המשפט המחוזי את הערעור בפסק דין קצר (להלן: פסק הדין של בית המשפט המחוזי), הקובע כך:

"לאחר שהתקיים דיון ונשמעו טענות הצדדים, המערער ביקש לחזור בו מהערעור מטעמים שפירט בא-כוחו ולאחר ששמע את דברי ב"כ משיבים 1-3 [ועדת הכנסת, יושב הראש שלה וממלא מקומו]. לפיכך, הערעור נדחה.

רשמנו לפנינו את עמדת ב"כ המשיבים 1-3, 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."

בא כוחה של סיעת ימינה, שהייתה אף היא משיבה בערעור, הביע מצידו הסתייגות מהמתווה שעוגן בפסק הדין, וציין כי יש בכך משום מתן "פרס למערער" (עמ' 16 לפרוטוקול הדיון מיום 10.7.2022). יומיים לאחר מתן פסק הדין, הגישו משיבי הכנסת בקשה לתיקון פרוטוקול הדיון כך שיתווספו לו המילים: "אבקש להבהיר כי עמדת הייעוץ המשפטי של הכנסת אינה מחייבת את ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, אשר עשויה לרדן בנושא זה. יצוין כי ככלל, איננו צד להליכים המתקיימים בפני יו"ר ועדת הבחירות". המערער התנגד לתיקון המבוקש, ובית המשפט המחוזי לא מצא לנכון להורות על התיקון. עם זאת, בהחלטה מיום 14.7.2022 שבה נדחתה הבקשה לתיקון הפרוטוקול, ציין בית המשפט כי "דברים ברוח האמור בבקשה אכן נאמרו בדיון".

6. ביום 12.7.2022 הגיש המערער את כתב התפטרותו מהכנסת והתפטרות זו נכנסה לתוקף יומיים לאחר מכן. ביום 15.9.2022 הוגשה רשימת הליכוד לכנסת ה-25 והמערער הוצב בה במקום ה-14. כשבוע לאחר מכן הגישו המשיבות 2-3, ח"כ גבריאלה לסקי-שוץ וסיעת מרצ (להלן יחד, לשם הנוחות: מרצ), ליו"ר ועדת הבחירות בקשה לקבוע כי המערער מנוע מלהתמודד בבחירות לכנסת ברשימת הליכוד, היות שלא התפטר מהכנסת בסמוך לפרישתו, כדרישת סעיף 6א לחוק היסוד (פ"מ 4/25 לסקי-שוץ נ' שיקלי).

החלטת יו"ר ועדת הבחירות והערעור דנן

7. ביום 28.9.2022 קיבל יו"ר ועדת הבחירות, השופט י' עמית, את בקשתה של מרצ וקבע כי המערער אינו כשיר להיכלל ברשימת הליכוד לכנסת ה-25. בפתח החלטתו ציין יו"ר ועדת הבחירות כי משקבעה ועדת הכנסת שהמערער פרש מסיעתו וערעורו לבית המשפט המחוזי נדחה – אין חולק כי הוא אכן פרש ועל כן, השאלה המתעוררת במקרה דנן אינה האם פרש המערער מסיעתו אלא האם ניתן לראותו כמי שהתפטר סמוך לפרישתו. יו"ר הוועדה הוסיף וציין כי בית המשפט המחוזי בירושלים היה מוסמך לדון אך ורק בשאלת עצם הפרישה ולא בשאלת עיתוי ההתפטרות של המערער, וכי הדבר היה ידוע למערער, לכל הפחות לאחר שהוגשה בקשת הייעוץ המשפטי לכנסת לתיקון פרוטוקול הדיון בבית המשפט המחוזי, שבה הובהר כי סוגיית עיתוי ההתפטרות מסורה לסמכותה של ועדת הבחירות. משכך, צוין בהחלטה כי היה על המערער לפנות ללא דיחוי ליו"ר ועדת הבחירות בבקשה להכרעה מוקדמת (pre-ruling) בעניינו, וכי בנסיבות אלה אין לייחס משקל רב לטענת ההסתמכות של המערער על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים. עוד נקבע כי יש לייחס משקל נמוך למכתב מטעם בא כוחה של מפלגת צל"ש וסיעת ימינה מיום 23.9.2022, שהוצג על ידי המערער ליו"ר ועדת הבחירות, ולפיו הסיעה "אינה מתנגדת כיום להסדר הפרשה אליו הגיע מר עמיחי שיקלי" בהליך שהתקיים בבית המשפט המחוזי. זאת, כך ציין יו"ר הוועדה, משום שעמדתה הנוכחית של הסיעה – שחבריה "נפוצו זה מכבר לכל עבר", אינה יכולה להשליך בדיעבד על האופן שבו יש לבחון את התנהלותו של המערער. לגישת יו"ר הוועדה, לאחר החלטת ועדת הכנסת בנושא, ההחלטה על הסנקציות שיוטלו על חבר כנסת פורש מסורה לגורמים המוסמכים לכך. יו"ר ועדת הבחירות הוסיף וציין כי אין ממש בטענת המערער לפיה מרצ מתעברת על ריב לא לה, נוכח העובדה שלא ניתן למצוא בלשון החוק עיגון למסקנה לפיה פרישת חבר כנסת היא עניין שבינו לבין סיעתו בלבד.

8. לגופם של דברים, יו"ר ועדת הבחירות מצא כי אין לראות במערער כמי שהתפטר בסמוך לפרישתו, וזאת בהתבסס על שלושה רבדים: הזמן, המעשה והמהות. מבחינת רובד הזמן, יו"ר ועדת הבחירות עמד על כך שערעורו של המערער לבית המשפט המחוזי הוגש 49 ימים לאחר החלטת ועדת הכנסת, ובהתחשב בפעולותיו של המערער מיומה הראשון של הקואליציה, יש לראות בכך שיהוי של ממש. בהחלטה צוין כי המערער נתלה בכך שערעורו לבית המשפט המחוזי הוגש בהתאם לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018 (להלן: תקנות סדר הדין האזרחי) ובטרם חלפו המועדים הקבועים בתקנות אלה. בהקשר זה קבע יו"ר ועדת הבחירות, כי אף אם יניח שעל ערעור המוגש נגד החלטת ועדת הכנסת חלות תקנות סדר הדין האזרחי – וזאת בניגוד לעמדת הכנסת הסבורה כי מדובר בערעור הנושא אופי מנהלי – הרי שהמערער השתהה בהגשת ערעורו, והדבר נכון בפרט כאשר מדובר בהליכים הנוגעים לענייני בחירות אשר לגביהם הפסיקה הדגישה את

הצורך בפעולה מהירה ללא שיהוי. אשר לרובד המעשה, צוין כי אף לאחר שוועדת הכנסת קבעה את דבר פרישתו של המערער הוא המשיך לפעול נגד סיעתו בגלוי ובמפורש. בהקשר זה קבע יו"ר ועדת הבחירות ש"קשה להלום כי בד בבד עם נקיטת הליך משפטי לביטול פרישה [...] יתאפשר לחבר הכנסת לנצל את פרק הזמן כדי להמשיך לפעול נגד סיעתו". לבסוף, מבחינת רובד המהות, צוין כי התנהלות המערער מאז החלטת ועדת הכנסת ועד להכרעה בערעור עליה שינתה את פעילות הכנסת והסיעות והשפיעה עליה.

יו"ר ועדת הבחירות סיכם את החלטתו בצינו כי הכרה במערער כמי שהתפטר "סמוך" לפרישתו "[ת]רוקן 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". על כן, נקבע כי ועדת הבחירות מנועה מלאשר את מועמדותו של המערער ברשימת הליכוד "וההצעה שתונח בפניה היא לאשר את הרשימה, לפי סעיף 63 לחוק הבחירות לכנסת, ללא מועמדותו".

9. ביום 29.9.2022, יממה לאחר החלטת יו"ר ועדת הבחירות, התקיים דיון במליאת הוועדה לצורך אישור הרשימות לכנסת ה-25, ובמהלכו ציין חבר הוועדה מטעם סיעת הליכוד, עו"ד אילן בומבך (להלן: עו"ד בומבך), כי הוא סבור שהחלטה בעניינו של המערער הייתה אמורה להתקבל על ידי הוועדה כולה וכי יו"ר הוועדה לא היה מוסמך לקבלה לבדו. בסופו של יום, אישרה מליאת הוועדה את רשימת הליכוד ללא מועמדותו של המערער. מכאן הערעור דנן, שהוגש על ידי המערער ועל ידי הליכוד נגד החלטת יו"ר ועדת הבחירות ונגד החלטת הוועדה שהתקבלה בעקבותיה בדבר אישור רשימת הליכוד.

10. להשלמת הדברים יצוין כי בקשתה של מרצ בעניינו של המערער נדונה על ידי יו"ר ועדת הבחירות במסגרת אותה החלטה יחד עם שתי בקשות אחרות שעניינן מניעת התמודדותה של חברת הכנסת לשעבר עידית סילמן (להלן: סילמן) ברשימת הליכוד לכנסת ה-25. הבקשות בעניינה של סילמן נדחו, ובעקבות כך הוגשו בעניינה עתירות לבג"ץ נגד החלטות יו"ר ועדת הבחירות (בג"ץ 6568/22 לסקי-שוץ נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25 (להלן: בג"ץ 6568/22); ובג"ץ 6600/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25 (19.10.2022) (להלן: בג"ץ 6600/22).

11. העתירות בעניינה של סילמן והערעור דנן נשמעו במאוחד בדיון שקיימנו ביום 6.10.2022 בהרכב מורחב של תשעה שופטים. בתום הדיון הודיעה מרצ כי לנוכח הערות

הרכב השופטים היא אינה עומדת על עתירתה, ומשכך נדחתה, בהסכמה, העתירה בבג"ץ 6568/22. בשל האילוצים הסטטוטוריים שעליהם עמדת בפתח הדברים, ניתן ביום 9.10.2022 פסק דין בערעור דנן ובבג"ץ 6600/22 ללא נימוקים, ולפיו נדחתה העתירה בבג"ץ 6600/22 ואילו הערעור דנן התקבל בדעת רוב, כנגד דעתו החולקת של השופט גרוסקופף.

הנימוקים לדחיית העתירה בבג"ץ 6600/22 ניתנו בנפרד ביום 19.10.2022, ולהלן יפורטו נימוקיי לקבלת הערעור דנן, אך תחילה יובאו עיקרי הטענות שהעלו הצדדים בכתב ובעל פה.

#### תמצית טענות הצדדים

12. לטענת המערערים, החלטת יו"ר ועדת הבחירות התקבלה בחוסר סמכות וזאת משום שעל פי לשונו של סעיף 63 לחוק הבחירות, הסמכות לאשר רשימת מועמדים ש"הוגשה כהלכה" נתונה ל"ועדה המרכזית" ולא ליושב הראש שלה. המערערים טוענים כי מקום שבו ביקש המחוקק להעניק ליו"ר ועדת הבחירות סמכות מסוימת הוא עשה כן באופן מפורש וכי לא ניתן להסתמך על הפרקטיקה שהשתרשה בעבודת ועדת הבחירות כמקור סמכות להחלטת יו"ר הוועדה, שכן אין די בנוהג לצורך הקניית סמכות. עוד נטען כי במקרה אחר שבו התבקשה פסילת מועמד מכוח סעיף 6א לחוק היסוד, הדיון בבקשה התקיים בפני מליאת ועדת הבחירות (פ"מ 4/21 בן מאיר נ' הליכוד – תנועה לאומית ליברלית (5.3.2019) (להלן: עניין בן-דהן)). המערערים מציינים כי הם נמנעו מהעלאת טענות בסוגיית הסמכות בפני יו"ר ועדת הבחירות משום שהניחו שכלל שהבקשה לא תידחה על הסף היא תועבר לדיון במליאת הוועדה. לשיטת המערערים, לאחר פרסום החלטת יו"ר ועדת הבחירות ובמעמד אישור רשימת הליכוד בוועדה ביום 29.9.2022, הטענה בדבר חוסר סמכותו הועלתה בהזדמנות הראשונה מטעם עו"ד בומבך, חבר ועדת הבחירות מטעם הליכוד.

המערערים מוסיפים כי בהתחשב בכך שההסדרים הנוגעים לפרישת חבר כנסת מסיעתו עוסקים ביחסים שבין חבר הכנסת לסיעתו, לא היה מקום לקבוע כי לסיעת מרצ יש זכות עמידה בענייננו, וזאת בפרט בהינתן העובדה שטענותיה ביחס לעיתוי התפטרותו של המערער נטענו בשיהוי ניכר. עוד נטען כי בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות לא ניתן משקל מספק לעמדה שהוגשה מטעם סיעת ימינה – סיעתו של המערער – לפיה היא אינה מתנגדת להסדר הפשרה שהושג בבית המשפט המחוזי.

לגופם של דברים, בכל הנוגע לבחינת סמיכות התפטרותו של המערער לפרישתו, המערערים מציינים כי בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות לא הוענק המשקל הראוי למעמדה הרם של הזכות לבחור ולהיבחר, ולכלל הפרשני לפיו יש לבחור את הפירוש המקל עם המועמד. לשיטתם, אם חבר כנסת שהוכרז כפורש החליט למצות את זכותו לערער על החלטת ועדת הכנסת, מירוץ הזמנים לבחינת עיתוי התפטרותו חייב להידחות עד לאחר ההכרעה בערעור. כל פרשנות אחרת תעקר לשיטתם מתוכן את זכות הערעור, שכן כדי להימנע מהסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק היסוד יאלץ חבר הכנסת להתפטר עוד לפני ההכרעה בערעור, וזהו צעד שאין ממנו חזרה. מכל מקום, נטען כי המערער לא השתהה בהגשת ערעורו, וזאת משום שבהיעדר הוראות מפורשות הקובעות כי מדובר בהליך "מנהלי", חלות על הערעור לבית המשפט המחוזי תקנות סדר הדין האזרחי והערעור הוגש בתוך המועד הקבוע בהן (60 ימים). המערערים מוסיפים כי יו"ר ועדת הבחירות שגה בכך שדחה את טענת ההסתמכות של המערער על פסק הדין של בית המשפט המחוזי. לטענתם, המערער החליט לוותר על ערעורו אף שהיה מבוסס, רק משהובהר לו כי יוכל להתפטר מהכנסת ימים אחדים לאחר מתן פסק הדין, והדבר יאפשר לו להתמודד בבחירות לכנסת ברשימה קיימת. עוד נטען כי אין אינדיקציה בחוק לכך שבית המשפט המחוזי אשר דן בערעור על החלטת ועדת הכנסת אינו מוסמך להכריע גם בשאלת העיתוי של התפטרות חבר הכנסת הפורש וכי החלטת יו"ר ועדת הבחירות פוגעת במוסד הסדרי הפשרה, המקובל באולמות בתי המשפט. לבסוף, מציינים המערערים כי אף אם הקביעות העקרוניות בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות יאומצו על ידי בית המשפט, בנסיבות הייחודיות של המקרה דנן יש להחילן רק מכאן ואילך ואין להחילן ביחס למערער.

13. בתגובת יו"ר ועדת הבחירות נטען כי הטענות שהועלו לעניין סמכותו דינן להידחות על הסף, ולו מן הטעם שלא הועלו בהזדמנות הראשונה בפניו והן מועלות רק עתה בערעור לבית משפט זה. עוד נטען כי בשונה מהסמכות לפסול מועמד או רשימה לפי סעיף 7א לחוק היסוד, הנתונה למליאת ועדת הבחירות, ענייני כשירות – ובכללם עמידת המועמדים בבחירות לכנסת בתנאים הנוגעים לגיל, אזרחות, עבר פלילי, כהונה בתפקיד ציבורי והתפטרות בסמוך לפרישה, כאמור בסעיף 6א לחוק היסוד – נתונים מימים ימימה להכרעתו של יו"ר ועדת הבחירות, ובעניין זה הוצגה מטעמו שורה ארוכה של דוגמאות. יו"ר ועדת הבחירות הוסיף וציין כי נוכח היותו הפרשן המוסמך של הדין עבור הוועדה, הוא הגורם אשר אמור לוודא כי רשימה "הוגשה כהלכה", כדרישת סעיף 63 לחוק הבחירות, שכן סוגיות של כשירות כרוכות בהכרעות משפטיות. קביעה כי שופט של בית המשפט העליון המשמש כיו"ר הוועדה אינו מוסמך להכריע בסוגיות אלה תוביל, כך נטען, "לבוקה ומבולקה בארגון וניהול הבחירות".



עוד נטען כי בהתאם לסעיף 6א לחוק היסוד, ההתפטרות מהכנסת צריכה להיות "סמוך לפרישתו" של חבר הכנסת כנדרש בסעיף, ולפיכך גם הערעור על הקביעה בדבר פרישתו צריך להיות מוגש "סמוך לפרישתו". נטען כי אף אם תקנות סדר הדין האזרחי חלות על הגשת הערעור לבית המשפט המחוזי, ואף אם לא היה מקום לדחות את הערעור עצמו בשל שיהוי – הגשת הערעור בחלוף שבועה שבועות ממועד החלטת ועדת הכנסת על דבר הפרישה היא נתון שלא ניתן להתעלם ממנו בעת בחינת עיתוי ההתפטרות על-ידי יו"ר ועדת הבחירות. יו"ר הוועדה מוסיף כי לא ניתן להצביע על הסתמכות לגיטימית של המערער על פסק דינו של בית המשפט המחוזי שיש בה כדי להשפיע על ההכרעה בשאלת עיתוי התפטרותו, בהתחשב בכך שההכרעה בסוגיה זו נתונה ליו"ר ועדת הבחירות, והדבר היה ידוע למערער כבר במהלך הדיון בבית המשפט המחוזי ולמצער במועד הגשת הבקשה לתיקון פרוטוקול מטעם הייעוץ המשפטי של הכנסת. בשולי הדברים צוין עוד כי אין ממש בטענת המערערים לפיה אין זכות עמידה בנושא לסיעת מרצ, משום שמשעה שחבר כנסת הוכרז כמי שפרש מסיעתו על ידי ועדת הכנסת, אין מדובר עוד בעניין "פנימי" של הסיעה בלבד, וזאת אף אם סיעתו של המערער סבורה כיום, בניגוד לעמדה שהציגה בעבר, כי יש לראות בו כמי שהתפטר בסמוך לפרישתו.

14. היועצת המשפטית לממשלה עמדה על כך שהערעור נוגע לכללים המסדירים את ההתנהלות הפנים-פרלמנטרית של הכנסת, ולפיכך ציינה כי מבחינה מוסדית אין מקום שהייעוץ המשפטי לממשלה יידרש לגופם של דברים.

15. היועצת המשפטית לכנסת מצידה שבה על העמדה שהביעה בפני בית המשפט המחוזי בציינה כי בנסיבות הייחודיות של המקרה ניתן לראות בהתפטרותו של המערער מהכנסת כהתפטרות "סמוך" לפרישתו. לשיטתה, בשל האופי הבלתי הפיך של התפטרות מהכנסת, לא ניתן לדרוש מחבר כנסת שהוכרז כפורש, להתפטר מהכנסת טרם שמיצה את זכותו להגיש ערעור על החלטת ועדת הכנסת. עם זאת, על חבר הכנסת המבקש למצות את זכות הערעור להגישו ללא השתהות ועליו להימנע מלעשות "שימוש לרעה" בכלים הפרלמנטריים העומדים לרשותו נגד הסיעה בתקופה שלאחר ההכרזה על פרישתו. בהקשר זה מפנה היועצת המשפטית לכנסת לפסק הדין בבג"ץ 1759/06 מפלגת העבודה נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית (14.8.2006) (להלן: עניין העבודה), שם נקבע כי פרק זמן של 45 ימים ממועד הפרישה ועד להתפטרות אינו "תקופה קצרה", אך בנסיבות אותו העניין הוא נחשב כהתפטרות "סמוך לפרישה", בהתחשב בכך שמדובר היה בתקופת בחירות וחברי הכנסת הפורשים לא הצביעו נגד עמדת הסיעה בתקופה שעד להתפטרותם. לגישתה של היועצת המשפטית לכנסת, התנהלותו של המערער אינה עומדת באמות מידה אלה, אך נוכח חוסר הבהירות הדיונית באשר לאופן הגשת הערעור וסדרי הדין החלים

עליו, אשר הובילו את המערער להגיש את הערעור בהתאם למועדים שנקבעו בתקנות סדר הדין האזרחי, היא סבורה כי יש להכריע את הכף לטובת זכותו של המערער להיבחר לכנסת, בהתאם לכלל הפרשני לפיו יש לפרש דבר חקיקה באופן המצמצם את הפגיעה בזכות זו. במבט צופה פני עתיד, כך מוסיפה היועצת המשפטית לכנסת, בכוונת הייעוץ המשפטי לכנסת להציע לוועדת הכנסת לקבוע כללים בעניין סדרי דין לניהול ערעור על החלטת ועדת הכנסת בדבר פרישת חבר כנסת מסיעתו.

אשר לטענת ההסתמכות של המערער, נטען על ידה כי עוד במהלך הדיון בבית המשפט המחוזי הובהר כי עמדת הייעוץ המשפטי לכנסת בדבר מועד התפטרותו של המערער, אינה מחייבת את ועדת הבחירות, אשר לה נתונה סמכות לדון בעניין. עם זאת, במהלך הדיון שקיימנו ביום 6.10.2022 הבהירה באת כוח היועצת המשפטית של הכנסת כי משהוצגה בפני המערער עמדה מטעם היועצת המשפטית לכנסת ומטעם שלושה שופטים של בית המשפט המחוזי כי התפטרותו מהכנסת ארבעה ימים ממועד דחיית הערעור תיחשב כהתפטרות "סמוך לפרישתו", יש בסיס להסתמכות של המערער (עמ' 42 לפרוטוקול הדיון). בשולי הדברים מוסיפה היועצת המשפטית לכנסת ומבהירה כי היא אינה רואה מקום מבחינה מוסדית להביע עמדה באשר לסוגיית סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות, היות שמדובר בסוגיה שנוגעת לסדרי עבודתה של ועדת הבחירות.

16. מרצ סבורה כי התנהלותו של המערער היא בדיוק ההתנהלות שביקש המחוקק למנוע בחוקקו את סעיף 6א לחוק היסוד, וכי לאישור התמודדותו של המערער ברשימת הליכוד בבחירות לכנסת ה-25 יהיו השלכות מרחיקות לכת על המשטר הסייעתי בכנסת. בדומה לעמדת יו"ר ועדת הבחירות, מציינת מרצ כי לפי הפרשנות הנהוגה מזה שנים רבות, מליאת הוועדה דנה בעילות הפסילה הקבועות בסעיף 7א לחוק היסוד ואילו יו"ר הוועדה דן בכשירות המועמדים ובשאלה האם הרשימה "הוגשה כהלכה". עוד נטען כי המערערים אף פעלו בהתאם לגישה זו, כפי שעולה מהתשובה שהוגשה על ידם בהליך שהתקיים בפני יו"ר ועדת הבחירות, בה צוין כי יו"ר הוועדה (ולא הוועדה כולה) מתבקש לדחות את הבקשה על הסף ולחלופין לגופה, וכי מדובר בניסיון של צד שהתאכזב מתוצאת ההליך, לטעון בדיעבד כי ההחלטה בעניינו התקבלה בחוסר סמכות. עוד נטען כי יש לדחות את הטענה לפיה למרצ אין זכות עמידה בנושא, וזאת משום שבסעיף 6א לחוק היסוד אין כל התייחסות לזהות הגורם שיכול לפנות ליו"ר ועדת הבחירות ולטעון בפניו כי מועמד מסוים אינו עומד בתנאי הכשירות שנקבעו בדיון. מרצ מוסיפה כי בקשתה לא הוגשה בשיהוי, היות שרק במועד הגשת הרשימות היא גילתה על כוונת המערער להתמודד ברשימת הליכוד.

מרצ טוענת כי גם לאחר שהוכרז כפורש, המערער בחר שלא להתפטר מהכנסת והמשיך לפעול נגד עמדת סיעתו לצורך הפלת הממשלה. לשיטתה, בהיעדר הוראות דין הקובעות סד זמנים קצוב להגשת הערעור, המערער היה מחויב לפעול להגשתו "במהירות הראויה", כמצוות סעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, ומשלא הגיש את הערעור תוך ימים אחדים יש לראותו כמי שלא התפטר "סמוך" לפרישתו. לבסוף נטען כי הוראות חוק היסוד אינן נושא פרטי אשר צדדים יכולים להגיע להסכמות לגביו, ומשכך אין לקבל את טענת ההסתמכות של המערער, ודאי כשפסק הדין ניתן על ידי בית המשפט המחוזי, שכלל אינו מוסמך לדון בשאלת עיתוי ההתפטרות של המערער ואין ביכולתו לכבול את שיקול דעתו של יו"ר ועדת הבחירות בנושא זה.

דיון והכרעה

17. שלוש הן השאלות העולות בערעור זה: ראשית, האם מרצ רשאית הייתה להגיש בקשה למניעת התמודדותו של המערער והאם בקשתה הוגשה בשיהוי; שנית, האם יו"ר ועדת הבחירות היה מוסמך להכריע לבדו בבקשה למניעת התמודדותו של המערער ברשימת הליכוד, או שמא הסמכות בעניין זה נתונה למליאת ועדת הבחירות; שלישית, וככל שיימצא ששני הפגמים הנטענים הראשונים אינם מצדיקים את ביטול ההחלטה נושא הערעור – האם לגופם של דברים יש להתערב בקביעה לפיה המערער לא "התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו", כדרישת סעיף 6א(א) לחוק היסוד, ומשכך הוא אינו כשיר להיכלל ברשימת הליכוד לכנסת ה-25.

18. טרם שאדרש לשאלות אלה, אדגיש כי הערעור דנן הוגש מכוח סעיף 64 לחוק הבחירות המקנה זכות ערעור מפורשת למועמד שלא אושרה התמודדותו במסגרת רשימה שהוגשה לוועדת הבחירות. על כן, בשונה מתקיפת החלטותיו של יו"ר ועדת הבחירות בעתירות לבג"ץ, שלגביהן נקבעו בפסיקה כללי התערבות מצומצמים (בג"ץ 212/03 חרות התנועה הלאומית נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(1) 750, 756-755, 765 (2003); בג"ץ 4523/03 בונפיל נ' יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השבע-עשרה, פ"ד נז(4) 857, 862 (2003)), יש לבחון את ההחלטה בעניינו של המערער במשקפיים "ערעוריות", ולקיים ביקורת לגוף ההחלטה, תוך פיקוח על חוקיותה וסבירותה (ראו והשוו: בג"ץ 5744/16 בן מאיר נ' הכנסת, פסקה 34 לחוות דעתי (27.5.2018)).

"זכות העמידה" של סיעת מרצ

19. המערערים טוענים כי לכתחילה לא היה מקום להיזקק לבקשתה של מרצ משום שהאינטרס המוגן שביסוד סעיף 6א לחוק היסוד הוא האינטרס של סיעת חבר הכנסת הפורש, ואין לאפשר לצדדים שלישיים, דוגמת מרצ בענייננו, להתערב בכך. זאת, בפרט בשים לב לעובדה שסיעתו של המערער מצטרפת כיום להסכמות שהושגו בבית המשפט המחוזי, ולפיהן יש לראותו כמי שהתפטר בסמוך לפרישתו. עוד נטען כי בקשתה של מרצ הוגשה בשיהוי ניכר, שכן היא יכולה הייתה להעלות את טענותיה לפני מועד הגשת הרשימות לוועדת הבחירות.

אני סבורה כי טענות אלה דינן להידחות.

20. השיטה הפרלמנטרית שלנו מבוססת על מפלגות, והשמירה על יציבותן מסייעת בשמירה על יציבות המשטר הדמוקרטי (אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל כרך ב: רשויות השלטון ואזרחות 698 (מהדורה שישית, 2005) (להלן: רובינשטיין ומדינה)). על רקע תפיסה זו דיני הבחירות שלנו אינם מקנים לחבר הכנסת שנבחר מעמד פוליטי-פרלמנטרי המנותק מסיעתו ונפסק כי "האזרח המצביע נותן קולו לרשימה ולא לחבר הכנסת הבודד" (בג"ץ 4031/94 ארגון "בצדק" נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 1, 23 (1994) (להלן: עניין בצדק)). ההנחה הסבירה הנובעת משיטת הבחירות היא, אפוא, כי "אלמלא הכללתו של חבר הכנסת ברשימה פלוגית לא היה נבחר" (שם).

בשנת 1991 נחקק תיקון מס' 12 לחוק-יסוד: הכנסת (להלן: תיקון 12), אשר בא לעולם בעקבות אירועים שהתרחשו שנה קודם לכן במערכת הפוליטית ו"הבליטו תהליכים שליליים בכל הנוגע לנאמנותו של הנבחר לבוחריו" (עניין בצדק, בעמ' 11; להרחבה ראו: ע"א 4799/19 קלנר נ' הליכוד – מפלגה לאומית ליברלית, פסקה 11 והאסמכתאות שם (28.7.2019) (להלן: עניין קלנר); אוריאל לין ושלמה לוייה כיצד שונתה השיטה הפוליטית בישראל 1990-2022 104-111 (מהדורה שנייה מורחבת, 2022)). תיקון 12 נועד, בין היתר, למנוע את התופעה שזכתה לכינוי "כלנתריזם" – קרי, עריקה של חבר כנסת מסיעתו לסיעה אחרת תמורת טובת הנאה אישית או ציבורית (עניין קלנר, בפסקה 13; כן ראו בהקשר זה: דבריו של יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט (להלן: ועדת החוקה), ח"כ אוריאל לין (להלן: ח"כ לין) בפרוטוקול ישיבה מס' 158/181 של הוועדה המשותפת של ועדת החוקה וועדת הכנסת, הכנסת ה-12, 17 (31.10.1990)). על מנת להרתיע חבר כנסת שנבחר מטעם רשימה מסוימת לפרוש מסיעתו תוך שהוא נוטל עימו את המנדט שנתן ציבור הבוחרים לאותה רשימה, הוטלו במסגרת תיקון 12 שורה של מגבלות על חבר כנסת פורש, ובהן המגבלה שנקבעה בסעיף 6א לחוק היסוד, אשר מונעת ממי שפרש מסיעתו להתמודד בבחירות לכנסת הבאה ברשימה שהגישה מפלגה שיוצגה

על ידי סיעה בכנסת היוצאת, אלא אם כן התפטר מהכנסת בסמוך לפרישתו (עניין העבודה, בפסקה 8).

21. אכן, תיקון 12 בכלל, וסעיף 6א לחוק היסוד בפרט, נועדו להסדיר את מערכת היחסים בין הסיעה ובין חבריה (עניין קלנר, בפסקה 13). ואולם, סעיף 61(א) לחוק הכנסת אינו מעניק מעמד בלעדי לסיעה בהתנעת ההליך הנדרש לצורך קביעת פרישתו של חבר כנסת ממנה. נקבע בו כי "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". על פי לשון הסעיף, לכאורה, ניתן לקיים דיון בוועדת הכנסת בעניין פרישתו של חבר כנסת בעקבות הודעת פרישה של חבר הכנסת עצמו, בעקבות בקשה של סיעתו ואף בעקבות בקשה של גורם אחר (ראו: פ"מ 1/17 המוסד לבירור עתירות למפלגת העבודה הישראלית נ' פרט, פסקה 30 (21.2.2006) (להלן: עניין פרט)).

22. לטעמי יש קושי במתן האפשרות לצדדים שלישיים להתערב בענייניה הפנימיים של הסיעה באופן שיכפה עליה, בעל כורחה, את פרישתו של חבר מחבריה, על כל ההשלכות הכרוכות בכך, אף שלאפשרות זו יש, לכאורה, עיגון לשוני בהוראת סעיף 61(א) לחוק הכנסת. אלא שבענייננו אין מדובר במצב שבו צד שלישי ביקש להכריז על המערער כפורש. כאמור, דבר פרישתו של המערער אינו נתון במחלוקת, לאחר שוועדת הכנסת קבעה באופן מפורש ביום 25.4.2022 – בעקבות בקשה שהגישה סיעתו שלו, סיעת ימינה – שהמערער פרש מסיעתו. ערעורו של המערער לבית המשפט המחוזי על קביעה זו של ועדת הכנסת, נדחה לאחר שהוא הסכים לחזור בו מהערעור ובכך הפכה הקביעה בדבר פרישתו – חלוטה.

23. בנסיבות אלה, נראה כי מארג השיקולים משתנה. לגבי המערער כפורש חלות הוראות מפורשות שקבעה הכנסת, אשר יישומן אינו נתון עוד לשיקול דעת של גורם פוליטי כזה או אחר. אחת מהן היא ההוראה בחוק-יסוד: הכנסת הקובעת כי אם ברצונו להתמודד ברשימה שהגישה מפלגה שיוצגה על ידי סיעה בכנסת היוצאת, עליו להתפטר בסמוך לפרישתו. לצורך הגשמת תכליתה של הוראה זו, דומה כי אין מקום לחסום גורמים המבקשים להעלות טענות בדבר עיתוי התפטרותו של חבר הכנסת הפורש בפני ועדת הבחירות, בהיותה הגוף האמון על הבטחת טוהר הבחירות ותקינות ההליך הדמוקרטי (בג"ץ 1262/06 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' סיעת ש"ס, פ"ד סא(1) 185, 206 (2006) (להלן: עניין ש"ס)). בשלב זה, לאחר שחבר הכנסת הוכרז על ידי ועדת הכנסת כפורש, אף אין טעם להעניק משקל מיוחד לעמדת סיעתו בעניין עיתוי התפטרותו,

ובהקשר זה ראוי להזכיר את דברי יו"ר ועדת החוקה, ח"כ לין בתשובה לשאלה שעלתה בדיוני הכנסת בנוגע לחקיקת תיקון 12 – האם הסיעה יכולה "למחול" לחבר הכנסת הפורש כך שלא יחולו עליו הסנקציות הכרוכות בפרישה:

"אני אומר שדבר כזה יכשיל את המטרה העיקרית של החוק כיוון שאנחנו מעוניינים למנוע את עצם עשיית המעשה, לא רק משום שהוא פוגע בסיעה, אלא גם משום שהוא פוגע באתיקה הציבורית ובמוסר ההתנהגות של נבחר-הציבור. השיקול שעמד על הפרק לא היה רק זה של פגיעה בסיעה, אלא גם בקשר השאלה איך נראית הדמוקרטיה הישראלית, והפגיעה במוסר הציבורי ובאמון העם כלפי הכנסת" (פרוטוקול ישיבה מס' 171/150 של הוועדה המשותפת של ועדת החוקה וועדת הכנסת, הכנסת ה-12, 5.9.1990).

על כן, בצדק קבע יו"ר ועדת הבחירות כי היה מקום לדון בבקשתה של סיעת מרצ בענייניו של המערער, וכי אין לייחס משקל של ממש למכתב מטעם בא כוחה של סיעת ימינה מיום 23.9.2022, לפיו הסיעה אינה מתנגדת כיום להסדר שגובש בהליך שהתקיים בבית המשפט המחוזי.

24. אף לא מצאתי ממש בטענה כי סיעת מרצ השתתה בהעלאת הטענות בעניין עיתוי התפטרותו של המערער. סיעת מרצ גילתה כי המערער נכלל ברשימת הליכוד רק במועד הגשת הרשימות לוועדת הבחירות. באותו שלב, התגבשה הטענה כי רשימת הליכוד לא הוגשה "כהלכה", כאמור בסעיף 63 לחוק הבחירות, בשל הכללת המערער ברשימה בניגוד להוראת סעיף 6א לחוק היסוד. סיעת מרצ הגישה את בקשתה ליו"ר ועדת הבחירות ימים אחדים לאחר הגשת רשימת הליכוד. כל פנייה לגורם כלשהו – בין אם לערכאה שיפוטית או ליו"ר ועדת הבחירות – בשלב מוקדם יותר, הייתה בגדר פנייה מוקדמת ותיאורטית, בפרט לנוכח העובדה שגם אם התפטרותו של המערער לא נעשתה בסמוך לפרישתו, הייתה שמורה לו האפשרות להתמודד במסגרת רשימה עצמאית.

25. סיכומם של דברים: אין מניעה לאפשר לצדדים שלישיים להעלות טענות בדבר עיתוי התפטרותו של חבר הכנסת הפורש בפני ועדת הבחירות, ובצדק לא נדחתה בקשתה של מרצ על רקע זה.

סמכות יו"ר ועדת הבחירות בענייני כשירות

26. טענתם השנייה של המערערים היא כי למליאת ועדת הבחירות ולא ליו"ר הוועדה נתונה הסמכות לקבוע שחבר כנסת שפרש מסיעתו לא התפטר בסמוך לפרישתו, ואינו רשאי להתמודד ברשימה שהגישה מפלגה שהייתה מיוצגת על ידי סיעה בכנסת היוצאת. טענה זו לא הועלתה על ידי המערערים בהליך שהתקיים בפני יו"ר ועדת הבחירות. יתרה מכך, בפתח תגובתם של המערערים לבקשת מרצ, צוין כך: "לאור הנימוקים שיפורטו בתשובה זו, יושב ראש ועדת הבחירות הנכבד מתבקש בזה לדחות את הבקשה על הסף. לחלופין ולמען הזהירות בלבד, יושב ראש ועדת הבחירות הנכבד מתבקש בזה לדחות במלוא[ה] את הבקשה, גם לגופן של טענות" (ההדגשות הוספו; דברים אלה הופיעו בנוסח דומה גם בסוף אותה תגובה, בפסקה 61). כלומר, טרם שנודעה הכרעתו של יו"ר ועדת הבחירות כי המערער מנוע מלהתמודד ברשימת הליכוד, המערערים גילו דעתם כי יו"ר הוועדה רשאי לדון בבקשתה של מרצ ולהכריע בה לגופה.

רק במעמד אישור רשימות המועמדים על ידי ועדת הבחירות בהתאם לסעיף 63 לחוק הבחירות, שהתקיים לאחר שניתנה החלטת יו"ר ועדת הבחירות בעניינו של המערער, העלה חבר ועדת הבחירות מטעם סיעת הליכוד לראשונה את הטענה כי "הסמכות נתונה לוועדה כולה" (עמ' 36 לפרוטוקול דיון ועדת הבחירות מיום 29.9.2022 שצורף לתגובת יו"ר ועדת הבחירות וסומן מ/ש/2), והוא הוסיף וציין "אני מודע לזה שגם בעבר בא היושב-ראש והחליט, אבל בגלל שזו שאלה שנוגעת לשורש הסמכות אז אני שואל".

27. בפסיקה נקבע בעבר כי בית המשפט ייטה שלא להידרש לטענות חוסר סמכות (לרבות חוסר סמכות עניינית) אשר מועלות לראשונה בפני ערכאת הערעור, וזאת הן מטעמים של יעילות דיונית והן מטעמים של חובת תום לב ומניעת שימוש לרעה בהליכי משפט על ידי הצד המפסיד (ע"א 4796/95 אלעוברה נ' אלעוברה, פ"ד נא(2) 669, 675 (1997); רע"א 4198/10 איבגי נ' גבאי, פסקה 21 (25.12.2012)).

בענייננו אין מדובר אומנם בהליך שהתנהל בפני בית משפט, אלא בהליך מעין-שיפוטי שהתנהל בפני יו"ר ועדת הבחירות (ראו והשוו: תר"ם 144/98 טולדנו נ' ראש-עיריית קרית-אתא, פ"ד נב(4) 666, 671 (1998)), אך לגישתי יש טעם רב לפגם בהתנהלותם הדיונית של המערערים, שנטלו חלק בהליך שהתקיים בפני יו"ר הוועדה, ואף הביעו באופן מפורש את עמדתם באשר לסמכות הנתונה לו לדון בהליך ולהכריע בו, ורק לאחר שניתנה החלטה שאינה לרוחם, בחרו לעורר את שאלת הסמכות בפנינו. חרף האמור, מצאתי להידרש לסוגיית הסמכות, וזאת בפרט לנוכח העובדה שעסקינן בסמכות שהפעלתה עשויה להוביל לפגיעה בזכות היסוד להיבחר.

28. על מעמדה הרם של הזכות להיבחר בשיטתנו המשפטית דומה כי אין חולק. בהקשר זה כבר נפסק כי "הזכות להתמודד בבחירות היא זכות יסוד מדינית, אשר בה באים לידי ביטוי רעיון השוויון, חירות הביטוי וחופש ההתאגדות, ומכאן כי זכות זו היא מן הסימנים המובהקים של חברה דמוקרטית" (ע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד לט(2) 225, 264 (1985) (להלן: עניין ניימן); ראו גם: א"ב 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' טיבי, פ"ד נז(4) 1, 17 (2003) (להלן: עניין טיבי)). זכות יסוד זו מעוגנת בסעיף 6 לחוק-יסוד: הכנסת הקובע:

#### הזכות להיבחר

6. (א) כל אזרח ישראלי שביום הגשת רשימת המועמדים הכוללת את שמו הוא בן עשרים ואחת שנה ומעלה, זכאי להיבחר לכנסת, זולת אם בית משפט שלל ממנו זכות זו על פי חוק או שנידון, בפסק דין סופי, לעונש מאסר בפועל לתקופה העולה על שלושה חודשים וביום הגשת רשימת המועמדים טרם עברו שבע שנים מהיום שגמר לרצות את עונש המאסר בפועל, ואם הורשע בעבירת טרור חמורה או עבירת ביטחון חמורה, כפי שייקבע בחוק, נידון, בפסק דין סופי, לעונש מאסר בפועל לתקופה העולה על שבע שנות מאסר, וביום הגשת רשימת המועמדים טרם עברו 14 שנים מהיום שגמר לרצות את עונש המאסר בפועל, אלא אם כן קבע יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית כי אין עם העבירה שבה הורשע, בנסיבות הענין, משום קלון.

כפי שניתן להיווכח מלשונו של הסעיף, לצד עיגונה של הזכות להיבחר, הסעיף תוחם את גדרי הזכות ומטיל מגבלות שונות ביחס אליה (בג"ץ 11243/02 פייגלין נ' יושב-ראש ועדת הבחירות, פ"ד נז(4) 145, 151 (2003) (להלן: עניין פייגלין)). כך, מי שאינו אזרח ישראלי או מי שלא מלאו לו 21 שנים ביום הגשת רשימת המועמדים, אינו רשאי להתמודד בבחירות לכנסת. כמו כן, מי שהורשע בפלילים בנסיבות המתוארות בסעיף 6(א) לחוק היסוד, ויו"ר ועדת הבחירות לא קבע כי אין בעבירה משום קלון, לא יכול אף הוא להתמודד בבחירות לכנסת (ראו בהקשר זה: עניין פייגלין; בג"ץ 797/20 סילבר נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-23 (6.2.2020)). הגבלות נוספות על הזכות להיבחר קבועות בסעיפים אחרים בחוק היסוד. כך, סעיף 7 לחוק היסוד קובע כי מי שמכהנים בתפקידים ציבוריים מסוימים לא יוכלו להיות מועמדים בבחירות לכנסת "זולת אם חדלו לכהן במשרה או בתפקיד כאמור לפני המועד להגשת רשימות המועמדים לכנסת, ואם נקבע בחוק מועד מוקדם מזה, לפני המועד האמור". בהתאם לכך, סעיף 56 לחוק הבחירות כולל הוראות לגבי "תקופת הצינון" החלה ביחס לחלק מתפקידים אלה (ראו בהקשר זה:



ע"ב 92/03 מופז נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(3) 793 (2003) (להלן: עניין מופז)).

29. לענייננו, רלוונטית ההגבלה הקבועה בסעיף 6א(א) לחוק היסוד המורה כדלקמן:

סייג למועמדות חבר הכנסת שפרש מטיעתו  
 6א. (א) חבר הכנסת שפרש מטיעתו 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 מטיעה" - 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.

כפי שפורט לעיל, תיקון 12, אשר במסגרתו נוסף סעיף 6א לחוק היסוד, נועד  
 לשרטט "כללי משחק" חדשים במערכת הפוליטית ועל כן נקבעה בו שורה של הסדרים,  
 שאומנם אינם שוללים את האפשרות של פרישת חבר כנסת מטיעתו, אך מפחיתים את  
 הכדאיות הטמונה במהלך כזה, באמצעות הטלת סנקציות שונות על חבר כנסת שיבחר  
 לפרוש מטיעה שבזכות קולות מצביעיה הוא מכהן בכנסת (עניין בצדק, בעמ' 12-13;  
 אמנון רובינשטיין ורענן הר זהב פירוש לחוקי היסוד – חוק-יסוד: הכנסת 54 (התשנ"ג);  
 רובינשטיין ומדינה, בעמ' 700). ביחס לחבר כנסת שוועדת הכנסת קבעה כי הוא פרש  
 מטיעתו (בהתאם לאמור בסעיף 61 לחוק הכנסת), נקבע כי בתקופת הכנסת המכהנת הוא  
 לא יצטרף לסיעה אחרת (סעיף 61(ד) לחוק הכנסת) ואף לא יכהן בתפקידי שר או סגן  
 שר (סעיפים 6(ה) ו-25(ג) לחוק-יסוד: הממשלה). לצד זאת נקבעה, כאמור, גם המגבלה  
 הנוגעת לבחירות לכנסת הבאה, לפיה אם חבר הכנסת הפורש לא התפטר סמוך לפרישתו,  
 הוא לא יוכל להתמודד ברשימה שהגישה מפלגה שהייתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת  
 היוצאת (סעיף 6א לחוק היסוד). עם זאת, להבדיל מהגבלות אחרות בחוק-יסוד: הכנסת  
 הנוגעות לזכות להיבחר, ההגבלה שבסעיף 6א אינה מוחלטת – היא מגבילה, כאמור, את  
 חבר הכנסת הפורש מהתמודדות ברשימות מסוימות, אך אין בה כדי למנוע ממנו באופן  
 גורף להתמודד בבחירות.

30. המגבלה שבסעיף 6 לחוק היסוד, כמו גם המגבלות שבסעיפים 6 ו-7 המפורטות לעיל, קובעות את תנאי הכשירות להתמודדות בבחירות לכנסת (עניין פרט, בפסקה 15). לצד תנאי הכשירות הללו, קובע חוק היסוד מגבלה מהותית המעוגנת בסעיף 7א ולפיו מועמד או רשימת מועמדים לא ישתתפו בבחירות לכנסת "אם יש במטרותיה או במעשיה של הרשימה או במעשיו של האדם, לרבות בהתבטאויותיו, לפי הענין, במפורש או במשתמע, אחד מאלה": שלילת קיומה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; הסתה לגזענות; או תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או ארגון טרור נגד ישראל. כל אחת מהחלופות הקבועות בסעיף זה מהווה עילת פטילה שיש בה כדי למנוע את התמודדותה של רשימה או מועמד בבחירות (להרחבה באשר לאמות המידה והדרישות הראייתיות להוכחת עילות הפטילה ראו: א"ב 1806/19 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21 נ' כסיף (18.7.2019) (להלן: עניין כסיף)).

31. משעמדנו על תנאי הכשירות ועילות הפטילה, נשאלת השאלה מיהו הגורם המוסמך לקבוע אם מועמד מסוים רשאי או אינו רשאי להתמודד בבחירות לכנסת על פי תנאים ועילות אלה?

ביחס לעילות הפטילה שבסעיף 7א, קובע חוק היסוד מפורשות "החלטת ועדת הבחירות המרכזית כי מועמד מנוע מלהשתתף בבחירות טעונה אישור בית המשפט העליון" וכי "פרטים לענין הדיון בוועדת הבחירות המרכזית ובבית המשפט העליון [...] ייקבעו בחוק" (סעיפים 7א(ב) ו-7א(ד) לחוק היסוד). לעומת זאת, סעיפים 6, 6א ו-7 שבהם מעוגנים תנאי הכשירות, אינם מתייחסים לגורם המוסמך לקבוע כי מועמד מסוים אינו עומד באחד מהתנאים האמורים. אף סעיף 6 לחוק היסוד שמעניק ליו"ר ועדת הבחירות סמכות לקבוע כי אין בעבירה פלילית שבה הורשע מועמד משום קלון, אינו מבהיר מי הגורם שאמור לקבוע כי אדם אינו רשאי להתמודד בבחירות בשל הרשעה בפלילים.

32. בנסיבות אלה, עלינו "לרדת קומה" במדרג הנורמטיבי מחוק-יסוד: הכנסת אל חוק הבחירות ולתור בו אחר הוראות רלוונטיות. חוק הבחירות קובע כי "חברי הוועדה המרכזית יהיו נציגי הסיעות של הכנסת" (סעיף 16 לחוק) וכי "יושב ראש הוועדה המרכזית יהיה אחד משופטי בית המשפט העליון שייבחר לכך על ידי שופטים אלה, ויהא נוסף על חברי הוועדה לפי סעיף 16" (סעיף 17 לחוק). מבין סמכויות הוועדה רלוונטית לענייננו הסמכות הקבועה בסעיף 63, הנוגע לאישור רשימות מועמדים והקובע כי:

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

מסעיף זה אנו למדים כי ועדת הבחירות היא הגוף שהוסמך לאשר רשימות אשר לא נפסלו לפי סעיף 7א לחוק היסוד ואשר הוגשו כהלכה. על מנת שייקבע כי רשימה "הוגשה כהלכה" עליה לעמוד בדרישות הטכניות הקבועות בחוק הבחירות (למשל, הכללת 120 מועמדים לכל היותר; צירוף כתבי הסכמה של כל אחד מהמועמדים וכיו"ב; ראו: סעיף 57 לחוק הבחירות; ראו גם: רובינשטיין ומדינה, בעמ' 564). לצד זאת, לא ניתן לאשר רשימה ולקבוע כי היא הוגשה כהלכה אם נכללים בה מועמדים שאינם עומדים בתנאי הכשירות המפורשים שנקבעו בחוק היסוד (ראו: עניין ניימן, בעמ' 280; ה"ש 1/23 היועץ המשפטי לכנסת נ' סיעת כחול לבן, פסקה 3 (31.12.2019) (להלן: ה"ש 1/23)).

נשאלת השאלה מיהו הגורם המוסמך לקבל את ההחלטה ביחס לעמידת מועמד בתנאי הכשירות: האם – כעמדת המערערים – מדובר במליאת ועדת הבחירות, או שמא יו"ר הוועדה הוא הגורם המכריע בהקשר זה?

33. עיון בהחלטות שהתקבלו במערכות בחירות קודמות מלמד על כך שהחלטות דבר פסילת מועמדים ורשימות לפי סעיף 7א לחוק היסוד, מתקבלות במליאת הוועדה בהצבעה (שבה יושב הראש אינו נוהג להשתתף) וללא נימוקים (ראו, לאחרונה: פ"מ 2/23 כץ נ' יזבק (29.1.2020); פ"מ 2/24 עוצמה יהודית – חזית יהודית לאומית, רשימת הציונות הדתית נ' מראענה (17.2.2021); פ"ר 4/25 אנחנו ביחד – לסדר חברתי חדש נ' רשימת בל"ד (29.9.2022); ראו גם: דנה בלאנדר ועדת הבחירות המרכזית – מקצועית או פוליטית? 95 (מחקר מדיניות 175, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022) (להלן: בלאנדר)). פרקטיקה זו אף עוגנה בנוהל הטיפול בבקשות לפסילת רשימת מועמדים או מועמד לכנסת, התש"ף-2019, הקובע כי יו"ר ועדת הבחירות מוסמך לדחות על הסף בקשת פסילה לפי סעיף 7א לחוק היסוד, בהיעדר עילה, וכן למחוק או לדחות בקשה בשל אי-התייצבות המבקש, אך הוועדה היא הגורם המוסמך להכריע בבקשת הפסילה לגופה (סעיפים 7, 10 ו-12 לנוהל). מנגד, על פי הפרקטיקה הנוהגת, החלטות הנוגעות לענייני כשירות מתקבלות ככלל על ידי יו"ר הוועדה, לאחר שנטענו בפניו טענות הצדדים הרלוונטיים לעניין, וההכרעה בהקשר זה היא הכרעה מנומקת המבוססת על טעמים משפטיים (ראו בהקשר זה: בלאנדר, בעמ' 57, 100). כך, יושבי ראש ועדת הבחירות הכריעו לאורך השנים בשאלות שונות בדבר תחולת ההגבלות הקבועות בסעיף 7 לחוק

היסוד, הנוגעות להתמודדותם של מי שכינהו בתפקידים ציבוריים (ראו, בין היתר: פ"מ 13/16 בעניין שאול מופז (25.12.2002); פ"מ 6/20 בעניין אלירן וקנין (12.2.2015); פ"מ 3/21 בעניין פנחס עידן (7.3.2019)). כמו כן, דנו יושבי ראש ועדת הבחירות בטענות הנוגעות לתנאי הכשירות שבסעיף 6א לחוק היסוד, שהועלו ביחס למועמדים שעל פי הנטען פרשו מסיעתם ולא התפטרו סמוך לפרישה, ובכל זאת נכללו ברשימה שהגישה מפלגה שיוצגה על ידי סיעה בכנסת היוצאת (ראו: מכתב יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-16 לח"כ שאול יהלום בעניין "בקשה לפסילת מועמדותה של ח"כ יעל דיין מרשימת מרצ" (30.12.2002); עניין פרס; פ"מ 1/23 בן מאיר נ' יברקן (19.1.2020)). לעיתים, ניתנו החלטות אלה עוד טרם הגשת רשימות המועמדים, וזאת בעקבות בקשה להכרעה מוקדמת שהוגשה ליו"ר ועדת הבחירות (ראו, למשל: פ"מ 1/20 בעניין צגה מלקו (26.1.2015); פ"מ 2/20 מפלגת כולנו בראשות משה כחלון נ' נציב שירות המדינה (28.1.2015); פ"מ 1/21 מריח נ' נציב שירות המדינה (15.2.2019)).

המערערים ביססו את טענותיהם בעניין חוסר סמכותו של יו"ר הוועדה להכריע בתנאי הכשירות, בין היתר, על עניין בן-דהן. באותו מקרה מדובר היה בשלוש בקשות שהוגשו נגד הכללתו של אלי בן-דהן ממפלגת הבית היהודי-האיחוד הלאומי, ברשימת הליכוד בבחירות לכנסת ה-21. בבקשות אלה נטען כי יש למנוע את התמודדותו של בן-דהן ברשימת הליכוד בשל שורת טעמים (התמודדות בשתי רשימות בניגוד לסעיף 58 לחוק הבחירות, חריגה מתנאיו של סעיף 6א לחוק היסוד בעניין פרישה מסיעה ועוד). באחת הבקשות אף נטען כי יש לפסול את התמודדותה של רשימת הליכוד בשל התנהלות זו. אף שאין מדובר בבקשות פסילה לפי סעיף 7א לחוק היסוד, הן נדונו בפני מליאת ועדת הבחירות, שהחליטה לדחותן ברוב קולות. בפתח הדיון בבקשות עמד יו"ר הוועדה דאז, המשנה לנשיאה ח' מלצר, על הטעמים לכך שבחר להביאן להכרעת המליאה:

"אני רוצה להסב את תשומת ליבכם, המצב הוא כזה, נושא כשירויות אני דן לבד, נושא פסילות גם של מפלגות וגם של בודדים בתוך מפלגות, אבל בהקשר של סעיף 7א זה מסור לכל הוועדה. המקרה שלפנינו, יש בו משהו שלא היה עד עכשיו והוא משלב את שני הדברים, לכן כאשר יש ספק אין ספק אז החלטתי להביא את זה בפני הוועדה כולה ולא לפצל את הטענות [...] החלטתי להביא את זה בפני הוועדה כי רוב הטענות הן אמנם לא סעיף 7א, הן טענות ייחודיות, אבל הן רובן קשורות בנושא של אישור הרשימה ואישור הרשימה הוא בסמכות הוועדה ולא בסמכותי הייחודית" (עמ' 3 לפרוטוקול הדיון בוועדת הבחירות מיום 5.3.2019).

כלומר, יו"ר ועדת הבחירות הבהיר כי העברת הסוגיה להכרעת מליאת הוועדה נבעה מכך שהבקשות כללו טענות שונות ביחס לפסילת מועמד ורשימה, וכי לו היה מדובר בסוגיית כשירות "נקייה", היא הייתה מוכרעת על ידו.

34. בניגוד לטענת המערערים, מכל האמור, לרבות מעניין בן-דהן, ניתן להסיק כי הפרקטיקה הנהוגה בוועדה היא שבענייני כשירות יו"ר ועדת הבחירות הוא הגורם המכריע, ודומה כי לאורך השנים אף סיעה או גורם פוליטי לא ביקשו לערער על פרקטיקה זו. עם זאת, משהועלתה טענה זו בפנינו לא ניתן להסתפק בקיומו של נוהג כזה או אחר לביסוס סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות. זאת, בשים לב לכך שעל דרך הכלל, הגורם הספציפי אשר נזכר בחוק כבעל הסמכות הוא זה שנדרש לקבל את ההחלטה הסופית (ע"א 1282/93 רשמת העמותות נ' כהנא, פ"ד מז(4) 100, 108 (1993) (להלן: עניין כהנא)); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 160 (2010) (להלן: ברק-ארז, משפט מינהלי)). הדבר נכון בפרט משעסקין בזכות להיבחר, שהיא זכות יסוד שהפגיעה בה אפשרית רק בהתאם לתנאים שהוגדרו על ידי המחוקק (רע"א 2316/96 איזקסון נ' רשם המפלגות, פ"ד נ(2) 529 (1996); בג"ץ 6859/98 אנקונינה נ' פקיד הבחירות אור עקיבא, פ"ד נב(5) 433, 457 (1998) (להלן: עניין אנקונינה)).

35. עיון בסעיפיו השונים של חוק הבחירות מעיד כי קיים קושי בקביעה שההכרעה הסופית בענייני כשירות, לרבות ההחלטה האם יש לגרוע מועמד מרשימה מכוח סעיף 6א לחוק היסוד, נתונה ליו"ר ועדת הבחירות. ראשית, סעיף 63 קובע כי "רשימת מועמדים [...] שהוגשה כהלכה [...] תאשר אותה הוועדה המרכזית". כלומר, לפי פשט הדברים הסמכות הסופית לאשר רשימה נתונה לוועדה ולא ליושב הראש שלה, והדברים בולטים בפרט משעה שחוק הבחירות מייחד באופן מפורש, בסעיפים אחרים, סמכויות מסוימות ליו"ר ועדת הבחירות (ראו, למשל, סעיפים 21א, 56ב, 64א), 68(ה) ו-69 לחוק הבחירות; וראו גם בחוקים אחרים: סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה); סעיף 10ג(יז) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן: חוק מימון מפלגות)). סעיף 24 לחוק הבחירות אף מוסיף ומבהיר כי "החלטות של הוועדה המרכזית [...] יתקבלו ברוב קולות של המשתתפים בהצבעה" ורק אם "היו הדעות שקולות, רשאי יושב ראש הישיבה להכריע". שנית, סעיף 63א שנוגע לפסילת מועמדים לפי סעיף 7א לחוק היסוד, קובע: "החליטה הוועדה המרכזית כי מועמד מנוע מלהשתתף בבחירות לכנסת לפי סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת, תודיע על כך למועמד ותעביר מיד את החלטתה ונימוקה לאישור בית המשפט העליון". דהיינו – סעיף זה, בדומה לסעיף 63, מתייחס ל"וועדה המרכזית", ועל כן ניתן להסיק כי גם בהחלטות לפי סעיף 63 המילה האחרונה ניתנה למליאת ועדת הבחירות. שלישית, סעיף 64 קובע "סירבה הוועדה

המרכזית לאשר רשימת מועמדים, כולה או אחד משמות המועמדים שלא לפי סעיף 63א, או את הכינוי או את האות של הרשימה, תודיע הוועדה על כך, לא יאוחר מהיום ה-30 שלפני יום הבחירות, לבא-כוח הרשימה ולממלא מקומו, והם רשאים, לא יאוחר מהיום ה-28 שלפני יום הבחירות, לערער על הסירוב לפני בית המשפט העליון". כלומר, הסירוב לאשר רשימה או מועמד שנכלל בה וכן זכות הערעור על סירוב זה מתייחסים אף הם בלשון הסעיף להחלטה של הוועדה (בהקשר זה ראו: עניין מופז, שם הוגדר ההליך כערעור על החלטת ועדת הבחירות ולא על החלטתו של יו"ר הוועדה).

36. רשות מוסמכת יכולה אומנם לאצול את סמכותה – במפורש או במשתמע – לגורם אחר (בג"ץ 2303/90 פיליפוביץ נ' רשם החברות, פ"ד מו(1) 410 (1992); ברק-ארז, משפט מינהלי, בעמ' 173-174). עם זאת, סעיף 146(ב) לחוק הבחירות קובע מפורשות כי הוועדה רשאית "לאצול מסמכויותיה ליושב ראש הוועדה יחד עם סגניו ולהעביר לביצועם תפקידים המוטלים עליה, למעט הסמכויות או התפקידים לפי סעיפים 17(ו), 19, 21(א), 68(ג), 76, 84, 137, 142 ו-145 והסמכות שלא לאשר רשימת מועמדים" (ההדגשה הוספה). סעיף זה מעורר שני קשיים ביחס לאפשרות של אצילת סמכות ההכרעה ליו"ר הוועדה בנוגע לשאלת הכשירות להתמודד בבחירות. ראשית, אצילת הסמכויות אפשרית ליו"ר הוועדה ביחד עם סגניו, ולא ליו"ר הוועדה לבדו. שנית והוא עיקר – סעיף 146(ב) מחריג במפורש את האפשרות לאצול את הסמכות שלא לאשר רשימת מועמדים, וסירוב לאשר רשימה מוגדר בסעיף 64 לחוק הבחירות כסירוב לאשר את הרשימה "כולה או אחד משמות המועמדים". משכך, סעיף 146(ב) מלמד כי המחוקק ראה חשיבות רבה בהותרת סמכות האישור (ואי-האישור) של רשימות בידי הוועדה כולה.

37. כידוע, לשון החוק מהווה נקודת המוצא לפרשנות הוראותיו, וכאשר קיימים כמה פירושים אפשריים המשתמעים מלשון החוק, יש לתור אחר אותו פירוש אשר מגשים את דבר החקיקה באופן מיטבי (בג"ץ 6824/07 מנאע נ' רשות המסים, פ"ד ס"ד(2) 479, 504 (2010)). ואולם, "מקום בו לשון הטקסט אינה מאפשרת מתחם אפשרויות לשוני, לא מתעוררת שאלה פרשנית המחייבת בחינה בהתאם להליך הפרשנות המוכר בשיטתנו המשפטית וממילא אין הפרשן נדרש לבחינת [...] התכלית" (עע"ם 1621/08 מדינת ישראל – משרד הפנים נ' זיאד חטיב, פסקה 7 (30.1.2011)). דומה כי זהו המצב בענייננו. לפרשנות לפיה יו"ר ועדת הבחירות הוא הגורם המוסמך למנוע התמודדות של מועמד בגין אי-עמידתו באחד מתנאי הכשירות אין אחיזה בלשון הוראות החוק, ומשכך אין מנוס מן המסקנה כי הגורם המוסמך בהקשר זה הוא מליאת הוועדה.

38. עם זאת, לא בכדי התגבשה הפרקטיקה לפיה יו"ר ועדת הבחירות הוא שמכריע בענייני כשירות, ודומה כי לא ניתן להתעלם בהקשר זה ממהותם ותכליתם של תנאי הכשירות וכן מאופייה של ועדת הבחירות ושל תפקיד יו"ר הוועדה. כפי שאפרט להלן, בהיבטים אלה יש כדי לתמוך במסקנה כי ליו"ר הוועדה ייחוד תפקיד משמעותי ומרכזי בבחינת עניינים אלה, אף אם "המילה האחרונה" בכל הנוגע לענייני כשירות נתונה למליאת ועדת הבחירות.

39. ראשית, כפי שציין בצדק יו"ר ועדת הבחירות בתגובה שהוגשה מטעמו, בדיקת תנאי הכשירות מצריכה למעשה הכרעה בשאלות משפטיות מובהקות. כך לדוגמה, התעוררה בעבר השאלה האם שירות מילואים בתנאי קבע נחשב כשירות קבע המחייב תקופת צינון לפי סעיף 7 לחוק היסוד וסעיף 56 לחוק הבחירות (פ"מ 2/21 בעניין טל 10.3.2019). באופן דומה, השאלה אם חבר כנסת שפרש מסיעתו התפטר בסמוך לפרישתו, אף היא שאלה פרשנית-משפטית הנוגעת לסמיכות הזמנים שבין הפרישה להתפטרות, בהינתן מכלול נסיבות העניין (ראו: עניין העבודה, בפסקה 8). על כן, אך טבעי שהניתוח המשפטי בעניינים אלה ייעשה על ידי יושב ראש ועדת הבחירות, שהוא שופט של בית המשפט העליון, ואשר על פי הפרקטיקה המקובלת הוא הגורם שמנחה את הוועדה בכל הנוגע לשאלות משפטיות (פסקה 32 לתגובה מטעם יו"ר ועדת הבחירות בהליך דנן). זאת, בדומה לניתוח המשפטי שנעשה על ידו בהליכים אחרים הנוגעים לבחירות ואשר נדונים בפניו בהתאם להוראות החוק הרלוונטיות, דוגמת ענייני תעמולת בחירות (ראו: סעיף 17 ב לחוק דרכי תעמולה).

40. שנית, ועדת הבחירות הינה גוף קולגיאלי פוליטי, "המקבל החלטות המושפעות משיקולים פוליטיים בלא שמוטלת עליהן חובה לנמק החלטות אלה" (עניין כסיף, בפסקה 18 לחוות דעתי). על רקע זה כבר הובעה בעבר ביקורת הן בפסיקה והן בספרות המשפטית על הסמכות שבשיקול דעת שהוענקה לה בכל הנוגע לפסילת מועמדים ורשימות, כגוף "המורכב ברובו המכריע – פרט ליושב הראש – מנציגים, המייצגים גופים פוליטיים, ושיקוליהם עשויים להיות אידיאולוגיים-פוליטיים" (עניין ניימן, בעמ' 289; ראו גם: עניין טיבי, בעמ' 63; רובינשטיין ומדינה, בעמ' 564-565).

חוק הבחירות בנוסחו היום, מבוסס במידה רבה על הוראות שמצאו את מקומן בפקודת הבחירות לאסיפה המכוננת, התש"ט-1948 (להלן: פקודת הבחירות) (השוו, למשל, סעיפים 10, 11, 15 ו-24 לפקודת הבחירות, להוראות דומות בחוקי הבחירות מאז 1951 ועד חוק הבחירות הנוכחי שנחקק בשנת 1969). עיון בדיוני מועצת המדינה הזמנית בנוגע לנוסחה של פקודת הבחירות מעלה כי נבחנה האפשרות שיו"ר ועדת הבחירות

יהיה אחד מנציגי הסיעות בוועדה, אך חלק מהנוכחים בדיון התנגדו לכך באופן נחרץ. כך, שר הפנים, יצחק גרינבוים, ציין כי "מוטב שיושב-ראש של ועדה, המורכבת מנציגי מפלגות, יהיה שופט עליון [...] האמון לוועדת-הבחירות המרכזית יגדל אז לדעתנו ואף יהיה אולי בלתי-מוגבל. זה ישפיע לטובה על מהלך הבחירות ועל כל ההחלטות שתחליט ותקבע ועדת-הבחירות המרכזית" (מועצת המדינה הזמנית ב, ישיבה כ"ו, 21 (11.11.1948); ראו גם: מועצת המדינה הזמנית ב, ישיבה כ"ד, 21 (28.10.1948)). הנה כי כן, נראה כי בבסיס הקביעה לפיה יושב הראש של הוועדה יהיה שופט של בית המשפט העליון עמדה תכלית של הבטחת אמון הציבור בתקינות הליך הבחירות. על כן, ברי כי קיימים יתרונות ברורים בכך ששאלות הנוגעות לבחינת תנאי הכשירות שבחוק ייבחנו על ידי יו"ר הוועדה שהוא שופט בית המשפט העליון, להבדיל מחבריה הפוליטיים של הוועדה שלגביהם עשוי להתעורר חשש – ולו למראית עין – כי בפעולותיהם יהיה משום ניסיון למנוע את התמודדות יריביהם הפוליטיים וכי שיקולים פוליטיים יגברו על בדיקה משפטית אובייקטיבית (לעניין חשש זה ראו גם: ע"ב 2/88 בן שלום נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה, פ"ד מג(4) 221, 279 (1989)).

41. שלישית, כפי שניתן ללמוד מההיסטוריה החקיקתית, אחת מהתכליות שעמדו בבסיס גלגוליו הקודמים של חוק הבחירות היא "[...] להקל על עבודתה של ועדת הבחירות המרכזית" (ד"כ 9.4.1951, 1598). ברי, אפוא, כי לא כל המשימות העומדות לפתחה של ועדת הבחירות יבוצעו במלואן על ידי מליאת הבחירות, והדבר נכון בפרט בתקופת בחירות שבמהלכה עומס העבודה המוטל על הוועדה הוא רב מאוד. ואכן, בחיי המעשה סמכויות מסוימות הנוגעות לניהול הבחירות אינן מבוצעות על ידי מליאת הוועדה אלא על ידי מטה הוועדה (בלאנד, בעמ' 23). למשל, מטה הוועדה הוא שמופקד בפועל על תהליך תיקון הליקויים הטכניים ברשימות המוגשות לוועדת הבחירות, בהתאם לסעיף 62 לחוק הבחירות, וזאת לקראת הדיון במליאת הוועדה בנוגע לאישור הרשימות (פסקה 29 לתגובה מטעם יו"ר ועדת הבחירות בהליך דנן). לנוכח תכלית זו, מובנת הפרקטיקה שהשתרשה ולפיה יו"ר ועדת הבחירות מקיים בפניו הליך מעין-שיפוטי בכל הנוגע להיבטי כשירות מועמדים, בהתבסס על טענות הצדדים שנטענות בפניו, ובסופו ניתנת על ידו החלטה מנומקת המובאת בפני ועדת הבחירות.

42. הנה כי כן, מחד גיסא לשון החוק קובעת באופן מפורש כי ההחלטה הסופית בדבר אישור הרשימות אמורה להתקבל על ידי הוועדה; ומאידך גיסא קיימים טעמים נכבדים התומכים בכך שליו"ר ועדת הבחירות, כגורם המשפטי בוועדה, יהיה תפקיד מרכזי בהכרעה בשאלות המתעוררות בדבר הכשירות להתמודד בבחירות, אף אם הכרעתו אינה מהווה "סוף פסוק". בחינה של מכלול השיקולים מזה ומזה מובילה בעיני למסקנה



כי ככל שמתעוררת שאלה בענייני כשירות יש להביאה להכרעת יו"ר הוועדה, אשר יקיים, בין כהכרעה מוקדמת ובין לאחר הגשת הרשימות, הליך מעין-שיפוטי בהתבסס על טענות בכתב, ישקול בדבר וינמק את החלטתו. החלטה זו תונח בפני הוועדה כחוות דעת משפטית, בצירוף כל החומרים הנלווים הרלוונטיים, ותנחה אותה לקראת הדיון באישור הרשימות. היות שהבחינה האם הרשימה "הוגשה כהלכה" היא שאלה משפטית במהותה, על הוועדה להעניק בהקשר זה משקל משמעותי ביותר לחוות הדעת המשפטית מטעם יו"ר הוועדה, כגורם המומחה בהקשר זה, ונקודת המוצא היא שהרשימות יאושרו בהתאם לחוות דעתו אלא אם יש טעם מבוסס שלא לעשות כן. בכך תישמר הסמכות שהוענקה למליאת הוועדה במפורש בחוק לאשר את הרשימות שהוגשו "כהלכה" (ראו והשוו: עניין כהנא, בעמ' 108).

43. מסקנה זו נתמכת בפסיקה מוקדמת באשר לסמכות ועדת הבחירות לפי סעיף 63 לחוק הבחירות. כך, בבג"ץ 402/73 רחמים נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד כז(2) 531 (1973), קבע בית משפט זה כי אין מקום להיזקק לעתירה נגד קביעת יו"ר ועדת הבחירות ביחס לאותיות המייצגות רשימה בפתק ההצבעה, משום שעמדת יו"ר הוועדה היא בגדר חוות דעת שאין בכוחה לשלול מהוועדה את הסמכות הנתונה לה לפי סעיפים 63 ו-64 לחוק הבחירות (ראו והשוו: עניין ניימן, בעמ' 254-255). בית משפט זה אף הכיר בכך שהענקת סמכות אישור הרשימות לפי סעיף 63 לחוק הבחירות לגוף פוליטי בתקופה "שהפעילות המפלגתית בשיאה" טומנת בחובה "תוצאות לוואי", וציין כי חרף הביקורת שנשמעה בפסיקה בהקשר זה, בחר המחוקק להותיר את ההסדר הקיים על כנו (ע"ב 1/88 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה, פ"ד מב(4) 177, 194 (1988)).

44. דברים דומים עולים גם ממסמך הלקחים שנכתב על ידי יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-16, השופט מ' חשין, שבו צוין כי הסמכות לקבוע שמועמד אינו כשיר להתמודד בבחירות לכנסת לפי סעיפים 6א ו-7 לחוק היסוד "נתונה בידי המנגנון של הוועדה המרכזית – הלכה למעשה: בידי יו"ר הוועדה המרכזית – והחלטה זו האחרונה עומדת לביקורת של הוועדה המרכזית ולאחריה לביקורתו של בית-המשפט העליון", וכי "ראוי לשקול לתקן את החוק ולקבוע כי הסמכות נתונה בידי יו"ר הוועדה המרכזית, בכפיפות אך לביקורתו של בית המשפט העליון" (מכתב מיו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-16, השופט מ' חשין, ליו"ר הכנסת, חברי הכנסת וחברי ועדת הבחירות מיום 20.2.2003, בפסקאות 45-46). התפישה לפיה החלטת יו"ר ועדת הבחירות מנחה את הוועדה בכל הנוגע לאישור הרשימות באה לידי ביטוי גם באחת ההחלטות שהתקבלו על ידי יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-24, השופט ע' פוגלמן, שעסקה בעניין כינויה של רשימה,

והסתיימה כך: "חוות דעתי זו וכתבי הטענות בבקשה יונחו לפני ועדת הבחירות המרכזית בעת שתדון באישור רשימות המועמדים לפי סעיף 63 לחוק הבחירות. עמדתי היא שאין בכינוי המבוקש כדי להטעות, ולכן ועדת הבחירות המרכזית רשאית לאשרו לפי סעיף 61(ו) לחוק הבחירות" (ה"ש 8/24 מפלגת הבית היהודי נ' רשימת הציונות הדתית בראשות בצלאל סמוטריץ', פסקה 7 (16.2.2021)).

45. ודוקו – ועדת הבחירות מחויבת שלא לאשר התמודדות של מי שאינו כשיר להתמודד לפי חוק היסוד, ואינה רשאית למנוע את התמודדותן של רשימות שהוגשו "כהלכה". בנוסף, הוועדה מחויבת "לפעול ביושר, בהגינות, בסבירות, במידתיות ומתוך שקילת השיקולים הרלבנטיים ושיקולים אלה בלבד" (עניין ש"ס, בעמ' 206). בהקשר זה עליה להתחשב, כאמור, בראש ובראשונה בחוות דעתו המשפטית של יו"ר הוועדה. ולבסוף, החלטת הוועדה בדבר כשירותו או אי-כשירותו של מועמד מסוים כפופה לביקורת שיפוטית – בהליך ערעור לפי סעיף 64 לחוק הבחירות, אם מדובר בסירוב לאשר את התמודדותו, או בעתירה לבג"ץ אם מדובר באישור התמודדות.

46. ומן הכלל אל הפרט. בעניינו של המערער קבע יו"ר ועדת הבחירות כי "הבקשה בפ"מ 4/25 מתקבלת, במובן זה שאין לראות בשיקלי כמי שהתפטרו 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". החלטה זו כשלעצמה אין בה כדי לשלול את סמכות הוועדה לקבל החלטה סופית בעניין המערער בהתאם לסמכותה לפי סעיף 63 לחוק הבחירות, תוך ייחוס משקל משמעותי ביותר לקביעותיו של יו"ר הוועדה בהקשר זה. ואולם, במעמד אישור הרשימות הבהיר היועץ המשפטי לוועדת הבחירות לחברי הוועדה כי ההצעה לאשר את רשימת הליכוד ללא שייכלל בה שמו של המערער, היא ההצעה היחידה שמצויה על סדר יומה של הוועדה ולא ניתן לאשר כל הצעה אחרת (ראו דבריו של היועץ המשפטי לוועדת הבחירות בעמ' 10 לפרוטוקול דיון ועדת הבחירות מיום 29.9.2022). בנסיבות אלה, קשה לומר כי ניתנה לוועדה כגורם המוסמך הזדמנות של ממש לקבל החלטה עצמאית בשאלת הכללתו של המערער ברשימת הליכוד.

ראוי להדגיש – ליקוי זה שנפל באופן שבו נוהל הדיון בוועדת הבחירות התבסס על פרקטיקה ארוכת שנים שלא נתקפה עד היום ובמובן זה פסע יו"ר הוועדה בתלם החרוש שהתוו קודמיו. זאת ועוד – מן הטעמים שאפרט להלן אני סבורה כי יש מקום להתערב לגופם של דברים בהחלטה נושא הערעור, ועל כן, איני נדרשת להכריע בשאלה

האם בנסיבות המקרה דנן די היה בליקוי זה כדי להכריע את הערעור. מכל מקום, סברתי כי משכונס הרכב מורחב של בית משפט זה, מן הראוי כי ניתן דעתנו לשאלה העקרונית שעלתה בסוגיית הסמכות על מנת למנוע אי-בהירות לגביה לעתיד לבוא.

התפטרות בסמוך לפרישה

47. בהחלטתו מיום 28.9.2022 קבע יו"ר ועדת הבחירות כי המערער לא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו ועל כן הוא אינו כשיר להיכלל ברשימת הליכוד לכנסת ה-25, בהיותה רשימה שהגישה מפלגה שיוצגה על ידי סיעה בכנסת היוצאת. זאת, בשים לב לכך שהמערער השתתף בהגשת הערעור על החלטת ועדת הכנסת בדבר פרישתו, והגישו כעבור 49 ימים ממועד ההחלטה; וכן בהתחשב בכך שהמערער ניצל את התקופה שבין ההכרזה על פרישתו בוועדת הכנסת למועד דחיית ערעורו, כדי להמשיך ולפעול באופן גלוי נגד סיעתו ואף השפיע על פעילות הכנסת והסיעות.

המערערים מצידם טוענים כי המערער לא השתתף בהגשת ערעורו לבית המשפט המחוזי, שכן הוא הוגש בהתאם למועדים הקבועים בתקנות סדר הדין האזרחי, בהיעדר כל הוראה אחרת בדבר סדרי הדין החלים על הערעור. עוד נטען כי המערער הסתמך על פסק הדין של בית המשפט המחוזי וויתר על ערעורו רק משהובהר לו כי אם יתפטר מהכנסת ימים ספורים לאחר מתן פסק הדין בערעור, הדבר ייחשב כהתפטרות בסמוך לפרישה. מטעם המשיבים הוצגו בפנינו עמדות שונות כמפורט לעיל: יו"ר ועדת הבחירות דבק בהחלטתו וטוען כי דין הערעור להידחות; סיעת מרצ סבורה אף היא כי יש לדחות את הערעור; ואילו היועצת המשפטית של הכנסת סבורה כי אף שהמערער אכן השתתף בהגשת ערעורו, נוכח חוסר הבהירות הדיונית באשר לאופן הגשת הערעור וסדרי הדין החלים עליו, יש להכריע את הכף לטובת זכותו של המערער להיבחר, וזאת בשים לב לכלל לפיו יש לפרש באופן מצמצם את הפגיעה בזכות זו.

48. הברירה שמציב סעיף 6א לחוק היסוד בפני חבר כנסת שפרש מסיעתו – להתפטר מהכנסת או להימנע מהתמודדות בבחירות הבאות במסגרת רשימה קיימת – מחייבת את חבר הכנסת הפורש להתמודד עם השלכות מעשה הפרישה שלו. כפי שצוין בהצגת הוראה זו במליאת הכנסת – "אתה פורש מסיעתך, אתה לא יכול לחיות אנ[י]תה, מצפונך לא מאפשר לך לחיות במסגרתה – בבקשה, תתמודד בעצמך על קולות בוחרים" (דבריו של ח"כ אמנון רובינשטיין במליאת הכנסת, ד"כ 3.7.1990, 4339). לא למותר לציין כי הנוסח המוצע של הוראת סעיף 6א לחוק היסוד שנדון בוועדת החוקה התייחס ל"מי שהיה חבר בכנסת יוצאת ופרש מסיעתו מבלי שהתפטר מכהונתו בכנסת", ללא כל

התייחסות למועד שבו על חבר הכנסת הפורש להתפטר. בעקבות שאלות שהועלו בהקשר זה מצד חברי ועדת החוקה הבהיר יו"ר הוועדה, ח"כ ליין כי "ברור שאם לא פרש והתפטר בעת ובעונה אחת, הוא לא עמד בתנאי הסעיף הזה. פרישה מסיעה והתפטרות מן הכנסת צריכות להיות פעולה אחת. בלי תימונים" (פרוטוקול ישיבה מס' 139 של ועדת החוקה, הכנסת ה-12, 5 (4.6.1990)). היועצת המשפטית לוועדת החוקה הבהירה אף היא כי "הכוונה היא לפרישה שמלווה התפטרות מיידית" (שם). משכך, הנוסח שאומץ לבסוף על ידי ועדת החוקה התייחס ל"חבר כנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו", על מנת להבהיר כי על חבר הכנסת הפורש להתפטר מהכנסת בו-זמנית לפרישתו "או סמוך מאוד לכך" (דבריו של ח"כ ליין בפרוטוקול ישיבה מס' 145 של ועדת החוקה, הכנסת ה-12, 2 (13.6.1990)).

49. מאז שנוסף בשנת 1991 סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת, התעורר מקרה אחד בלבד שבו בית משפט זה בחן האם התפטרות נעשתה "סמוך לפרישה". כוונתי לפרשה שנדונה בבית משפט זה בעניין העבודה. באותה פרשה הודיעו חברי הכנסת שמעון פרס, דליה איציק וחיים רמון על עזיבת מפלגת העבודה והצטרפותם למפלגת קדימה, זמן קצר לאחר שניתנה הסכמת נשיא המדינה לצו לפיזור הכנסת ה-16. כעבור 45 ימים ממועד הצהרה זו, התפטרו השלושה מכהונתם כחברי כנסת. מפלגת העבודה הגישה בקשה ליו"ר ועדת הבחירות דאז, השופטת ד' ביניש, לקבוע כי השלושה אינם רשאים להיכלל ברשימת קדימה בהינתן הוראת סעיף 6א לחוק היסוד. יו"ר ועדת הבחירות סברה כי ועדת הבחירות כלל אינה מוסמכת לקבוע כי חבר כנסת פרש מסיעתו אם ועדת הכנסת לא הכריזה עליו ככזה ועל כן, בקשת מפלגת העבודה נדחתה על הסף. בשולי הדברים צוין בהחלטה, כי אף אם חברי הכנסת אכן פרשו, הם התפטרו בסמוך לאחר הפרישה וזאת משום שמעשי הפרישה נעשו לאחר שהחלו ההליכים לפיזור הכנסת ומשום שבתקופה שעד להתפטרותם הם לא הצביעו נגד עמדת הסיעה. על החלטת יו"ר ועדת הבחירות הוגשה עתירה לבית משפט זה, אשר נמנע מלהכריע בשאלת סמכות ועדת הבחירות לקבוע את דבר פרישתו של חבר כנסת בהיעדר החלטת ועדת הכנסת, ודחה את העתירה בהתבסס על כך שחברי הכנסת ממילא התפטרו סמוך לפרישתם הנטענת. וכך נקבע שם:

"את הביטוי 'בסמוך לאחר הפרישה' יש לפרש על פי תכליתו של ההסדר הקבוע בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת. 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 [...] את מובנו של הביטוי 'בסמוך לאחר הפרישה'

יש לפרש לאור תכלית זו. האם התפטרות 45 יום לאחר הפרישה הינה התפטרות בסמוך לאחר הפרישה? אין מדובר בתקופה קצרה. אולם מקובלים עלינו נימוקי יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית לעניין זה. בהתחשב בכך שמדובר היה בתקופת בחירות, וכי במהלך 45 ימים אלה לא התקיימו דיונים או הצבעות בעלות חשיבות רבה, ולא נטען בפנינו כי המשיבים הצביעו בכנסת בניגוד לעמדת הסיעה ממנה פרשו, יש לראות במשיבים 2-4 כמי שהתפטרו מכהונתם בסמוך לאחר פרישתם" (עניין העבודה, בפסקה 8).

50. הנה כי כן, בעניין העבודה נקבע כי את סוגיית סמיכות הזמנים שבין הפרישה להתפטרות, יש לבחון תוך התחשבות בנסיבות העניין, לרבות השאלה האם מדובר בתקופת בחירות והאם חבר הכנסת הפורש עשה שימוש בכלים פרלמנטריים נגד סיעתו לאחר שפרש ועד שהתפטר.

בענייננו מתעוררת מורכבות נוספת בסוגיית עיתוי ההתפטרות הנובעת מכך שהמערער בחר לעמוד על זכותו לפי סעיף 61(ג) לחוק הכנסת לערער לבית המשפט המחוזי בירושלים על החלטת ועדת הכנסת. וכך קובע סעיף 61 לחוק, אשר למען שלמות התמונה מן הראוי להביאו במלואו:

#### פרישה מסיעה

61. (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 6 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.

במקרה דנן מתעוררת, אפוא, השאלה כיצד משפיעה זכות הערעור הנתונה לחבר כנסת שהוכרז כפורש על בחינת עיתוי התפטרותו. שאלה זו טרם נדונה לגופה בהחלטות קודמות של ועדת הבחירות או בפסיקה. מקרה אחד שאירע בעבר, אך לא הצריך הכרעה בסוגיה זו, היה עניינו של חבר הכנסת לשעבר מיכאל נודלמן, לגביו קבעה ועדת הכנסת

כי הוא פרש מסיעתו, אך נודלמן הזדרז להגיש את ערעורו לבית המשפט המחוזי כבר למחרת היום (ע"ש (מחוזי י-ם) 5010/06 נודלמן נ' ועדת הכנסת (6.2.2006)). יתרה מכך – בעקבות הערות בית המשפט במהלך הדיון בעניינו החליט נודלמן להתפטר מהכנסת, והערעור נדחה ללא נימוקים חמישה ימים בלבד לאחר החלטת ועדת הכנסת. לפיכך, לא התעוררה באותו עניין מחלוקת באשר לשאלה אם נודלמן התפטר בסמוך לפרישתו.

51. על מנת לבחון את מידת השפעתה של זכות הערעור על עיתוי ההתפטרות, יש להקדים ולהידרש לשאלה מהו המועד שבו מתחיל "מירוץ הזמנים" לצורך בחינת סמיכות ההתפטרות לפרישה. כמו כן, יש להידרש לשאלה מהו המועד שבו יש להגיש ערעור על החלטת ועדת הכנסת, כדי לעמוד בחובה להתפטר בסמוך לפרישה, ככל שהערעור יידחה. ולבסוף, עלינו להכריע אם לצורך בחינת עיתוי ההתפטרות יש להביא בחשבון את פרק הזמן שמיום הגשת הערעור על החלטת ועדת הכנסת ועד להחלטה בערעור.

#### לשאלות אלו אדרש כעת.

52. סעיף 6א לחוק היסוד נוקט בלשון כללית ("חבר הכנסת שפרש מסיעתו"), מבלי לציין מה נדרש לצורך השתכללות הפרישה, ועל פני הדברים סעיף 61(א) לחוק הכנסת, מותיר פתח לפרשנות לפיה הפרישה עצמה עשויה להשתכלל עוד לפני החלטת ועדת הכנסת, בקובעו: "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". שאלה זו נותרה עד כה במחלוקת בפסיקה ובהחלטות של יושבי ראש ועדת הבחירות. בעניין בצדק סבר הנשיא מ' שמגר כי במקרה שבו חבר הכנסת מודיע בעצמו על פרישתו אין צורך באישור ועדת הכנסת לצורך השתכללות הפרישה, ואילו השופט ת' אור סבר כי רק במועד החלטת ועדת הכנסת "נוצר הסטטוס של חבר-כנסת שפרש מסיעתו", ללא קשר לנסיבות הפרישה, אך לא נקבעה בהקשר זה הלכה. בהמשך לכך, בעניין פרס, קבעה יו"ר ועדת הבחירות, השופטת ביניש, כי החלטת ועדת הכנסת בעניין פרישתו של חבר כנסת מסיעתו היא קונסטיטיוטיבית ומשכך ועדת הבחירות אינה יכולה לקבוע את דבר הפרישה מקום שבו ועדת הכנסת לא קבעה זאת קודם לכן. במערכת הבחירות לכנסת ה-23 הסוגיה הובאה לפתחו של יו"ר ועדת הבחירות, השופט נ' הנדל, במסגרת בקשה להכרעה מוקדמת שהוגשה על ידי היועץ המשפטי לכנסת (ה"ש 1/23). באותו עניין נקבע כי "הסטטוס של חבר הכנסת – האם פרש מסיעה או לא – נקבע על ידי ועדת הכנסת", אך במצבים שבהם ועדת הכנסת לא הכריעה בנושא ומדובר בפרישה שאינה גבולית מבחינה מעשית או משפטית, אין לשלול מוועדת הבחירות

לקבוע באופן אגבי – כחלק מסמכותה לבחון אם רשימה הוגשה "כהלכה" – כי אחד מחבריה פרש מסיעתו בכנסת היוצאת. זאת, בין היתר, כדי למנוע את עקיפת החוק במצבים שבהם נמנעה האפשרות לכנס את ועדת הכנסת כדי לדון בפרישה בגלל גורמים פוליטיים שמנעו זאת (שס, בפסקאות 6-7; בהקשר זה ראו גם: החלטתו של יו"ר ועדת הבחירות בפ"מ 2/25 בעניין סילמן, שניתנה יחד עם ההחלטה בעניינו של המערער).

53. בחוק קיימות מספר אינדיקציות לכך שהחלטת ועדת הכנסת מהווה תנאי להשתכללות פרישתו של חבר הכנסת מסיעתו, ולכך שעד להחלטה זו לא ניתן לראות בחבר הכנסת כ"פורש". סעיפים 60-62 לחוק הכנסת מעידים כי ועדת הכנסת היא הגורם שנדרש לאשר כל שינוי סיעתי – פרישה, התפלגות סיעה ומיזוג רשימות, ולקבוע בהתאם לכך את השינוי במספר חברי סיעות הכנסת. סעיף 10(א) לתקנון הכנסת אף קובע במפורש כי "אלה טעוניהם את אישורה של ועדת הכנסת: (1) התפלגות סיעות, מיזוג סיעות או פרישה מסיעה לפי פרק י' לחוק הכנסת; (2) שינוי שם של סיעה או מתן שם לסיעה חדשה שנוצרה כתוצאה מהתפלגות או ממיזוג של סיעות; (3) שינוי במספר חבריה של סיעה". למעשה, גם בחוקים אחרים הבהיר המחוקק כי כל שינוי בהרכב הסיעתי, לרבות פרישת חבר כנסת, ייחשב ככזה רק לאחר שניתן אישור ועדת הכנסת. כך, קובע חוק הבחירות כי "השתנה הרכבה הסיעתי של הכנסת [...] ואישרה ועדת הכנסת את השינוי, ישתנה בהתאם לכך ההרכב הסיעתי של כל ועדות הבחירות" (סעיף 25(ג)); וסעיף 4(א)(1) לחוק מימון מפלגות קובע כי סיעה שהגישה רשימת מועמדים לבחירות לכנסת הבאה זכאית למימון בהתאם ליחידות המימון של כל חברי הכנסת שנמנים עמה, אך "חבר הכנסת שוועדת הכנסת קבעה כי פרש מהסיעה לאחר היום הקובע לא יימנה".

יתרה מכך, הפרשנות לפיה מועד הפרישה עשוי לחול במועד מוקדם מהחלטת ועדת הכנסת חותרת באופן ממשי תחת תכליות חשובות שעליהן עמדה יו"ר ועדת הבחירות בעניין פדס, ובהן: הבטחת ודאות בכל הנוגע להרכב הסיעתי של הכנסת, החיונית למהלך עבודתה התקין של הכנסת בתחומים רבים; והבטחת ודאות מנקודת מבטו של חבר הכנסת הפורש, שעליו לדעת באופן מדויק את המועד שבו נקבעה פרישתו, כדי שיוכל לכלכל את צעדיו ולהחליט אם ברצונו להתפטר מכהונתו בסמוך לאותו מועד כדי שלא תחול עליו הסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק היסוד (שס, בפסקאות 24-25).

54. בשים לב למכלול הוראות החוק ולתכליות שצויינו, אני סבורה כי מועד השתכללות הפרישה הוא מועד החלטת ועדת הכנסת. החלטה זו נכנסת לתוקף באופן מיידי עם קבלת החלטת ועדת הכנסת, והגשת ערעור על ההחלטה מכוח סעיף 61(ג) לחוק הכנסת אין בו כדי לשנות זאת אלא אם כן החליט בית המשפט שמוסמך לדון בערעור על

החלטת ועדת הכנסת, לעכב את ביצועה של ההחלטה (ראו והשוו: ע"מ 336/13 סופרבוט ושות' נ' משרד התחבורה, פסקה 7 (6.2.2013)).

55. במאמר מוסגר יוער כי בענייננו (להבדיל מבג"ץ 6568/22) לא התעוררה השאלה שאליה נדרש יו"ר ועדת הבחירות בה"ש 1/23. כוונתי לשאלה הנוגעת לסמכות שיורית הנתונה לוועדת הבחירות לקבוע באופן אגבי ולצורך הגשת הרשימות בלבד, כי חבר כנסת פרש מסיעתו, ככל שוועדת הכנסת לא נדרשה לעניין. מבלי לקבוע מסמרות בדבר, אני סבורה כי ככל שסמכות כזו אכן קיימת יש לייחד אותה למקרים חריגים ביותר, שבהם אי-הכרה בפרישה עלולה לעקר מתוכן את הוראת הכשירות הקבועה בסעיף 6 לחוק היסוד, ובכללם מקרים שבהם סוכלה כל אפשרות לכנס את ועדת הכנסת אף שמדובר בפרישה מובהקת וברורה מבחינה עובדתית ומשפטית (ראו: ה"ש 1/23, פסקאות 7-6).

עד כאן באשר למועד שבו משתכללת הפרישה ומתחיל "מירוץ הזמנים" לצורך בחינת סמיכות ההתפטרות לפרישה.

56. בכל הנוגע למועד שבו יש להגיש ערעור על החלטת ועדת הכנסת כדי לעמוד בחובה להתפטר בסמוך לפרישה ככל שהערעור יידחה, מקובלת עליי עמדת יו"ר ועדת הבחירות כי על מנת להימנע מהסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק, על חבר הכנסת שמגיש ערעור על החלטת ועדת הכנסת בדבר פרישתו להגיש את הערעור "סמוך" ככל הניתן להחלטת ועדת הכנסת ועליו להימנע בהקשר זה משימוש לרעה בהליכי הערעור.

57. בפני חבר כנסת שהוכרז כפורש ניצבות למעשה שלוש אפשרויות: (1) המשך כהונה בכנסת תוך נשיאה במכלול ההשלכות הכרוכות בכך, לרבות שמיטת האפשרות להתמודד בבחירות הבאות לכנסת ברשימה שתגיש מפלגה שיוצגה על ידי סיעה בכנסת היוצאת; (2) התפטרות מהכנסת מיד בסמוך לפרישה; (3) מיצוי זכות הערעור הקבועה בסעיף 61(ג) לחוק הכנסת (ראו: פסקה 32 לתגובת היועצת המשפטית לכנסת בהליך דנן). באשר לחלופה האחרונה, סעיף 61(ג) לחוק הכנסת מסתפק בקביעה כי חבר הכנסת רשאי "לערער לבית המשפט המחוזי בירושלים, שידון בערעור בשלושה". בצדק טוענים המערערים כי בהעדר קביעה בחוק לפיה הליך ההשגה על החלטת ועדת הכנסת יישמע בפני בית המשפט לעניינים מנהליים במתכונת של עתירה מנהלית או ערעור מנהלי – הסמכות לדון בערעור נתונה לבית המשפט האזרחי "הרגיל" (ראו והשוו: ע"א 4564/19 אטום חברה קבלנית לבניין בע"מ נ' שירותי בריאות כללית, פסקה 24 (14.6.2021)). ההוראה המעוגנת כיום בסעיף 61(ג) לחוק הכנסת נחקקה אומנם טרם שהוקמו בתי



המשפט לעניינים מנהליים, אך גם כאשר החליט המחוקק – בשנת 2004, לאחר הקמת בתי המשפט לעניינים מנהליים, להעבירה מחוק הבחירות לחוק הכנסת, לא שונה נוסח הסעיף (חוק הכנסת (תיקון מס' 18), התשס"ד-2004). לפיכך, ככלל, סדרי הדין שיש להחיל כברירת מחדל על ערעור לפי סעיף 61(ג) לחוק הכנסת, הם אלה הקבועים בתקנות סדר הדין האזרחי, הקובעות כי המועד האחרון להגשת ערעור הינו 60 ימים ממועד המצאת ההחלטה (תקנה 137(א) לתקנות סדר הדין האזרחי).

ניהול הערעור על החלטת ועדת הכנסת בכל הנוגע לפרישת חבר כנסת כהליך אזרחי, מעורר קשיים לא מבוטלים בהינתן העובדה שמדובר בהחלטה שהתקבלה על ידי ועדה מוועדות הכנסת בהליך מעין-שיפוטי, אשר במהותה היא החלטה בעלת מאפיינים ציבוריים-מנהליים (השוו בהקשר זה להחלטות בנושא חסינותם של חברי כנסת, לדוגמה: בג"ץ 11298/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת (23.2.2005); בג"ץ 1273/20 משמר הדמוקרטיה הישראלית נ' הכנסת ה-22 (9.9.2020)). משכך, טוב יעשה המחוקק אם יתאים את הערכאה ואת סדרי הדין לדיון בערעור כאמור, לאופיו ולמהותו של ההליך – ויפה שעת אחת קודם.

58. מכל מקום, השאלה שבפנינו איננה מהו המועד האחרון להגשת הערעור לבית המשפט המחוזי על פי התקנות החלות עליו לעת הזו, אלא האם השתהות בהגשתו של הערעור – גם אם הוגש במועד – עשויה להוביל לכך שהתפטרותו של חבר הכנסת לא תיחשב כהתפטרות בסמוך לפרישה, אם הערעור יידחה. שאלה זו יש לבחון במנותק מסדרי הדין החלים על עצם הגשת הערעור, ולגביה חלים המבחנים הייחודיים שנקבעו בעניין העבודה, והנוגעים לפרק הזמן שחלף ממועד הפרישה, בהתחשב במכלול נסיבות העניין. כאמור, הגשת הערעור היא חלופה לאפשרות של חבר הכנסת להתפטר לאחר החלטת ועדת הכנסת, וכפי שהתפטרות נדרשת להיות "סמוך" לפרישה כך גם מיצוי זכות הערעור. בעבר כבר נקבע כי בענייני בחירות ובלא קשר למועדים הקבועים בחוק, יש חשיבות "לנקוט בהליכים במהירות הנדרשת" וזאת בהתחשב "בלוח הזמנים הסטטוטורי הדוחק שבו יש לעמוד [...] ובנזק שעלול להיגרם כתוצאה משיהוי בנקיטת ההליכים" (עניין קלנר, בפסקה 8; ראו גם: בג"ץ 6790/98 אברן נ' פקיד הבחירות לעיריית ירושלים, פ"ד נב(5) 323, 330-331 (1998); עניין פייגלין, בעמ' 153). פרישה מסיעה אינה קשורה בהכרח באופן ישיר לקיומן של בחירות, אך הסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק היסוד יוצרת קשר ברור בין הדברים ומציאות חיינו מלמדת, למרבה הצער, כי בחירות עשויות להפוך לאפשרות ריאלית בכל רגע נתון. לפיכך, השתהות בהגשת הערעור – גם אם זו לא תוביל לדחייתו בשל אי עמידה במועדים הקבועים בתקנות –

עשויה להשפיע על בחינת ההתפטרות של חבר הכנסת לעניין הסנקציה שבסעיף 6א לחוק היסוד, ככל שהערעור יידחה.

59. לעומת זאת, אני סבורה כי לצורך בחינת עיתוי ההתפטרות אין להביא בחשבון את פרק הזמן שמיום הגשת הערעור על החלטת ועדת הכנסת ועד להכרעה בערעור. כאמור, עצם הגשת הערעור אינה מעכבת את כניסתה של הפרישה לתוקף. אך ככל שהדברים ייבחנו בדיעבד לצורך הכרעה בשאלת סמיכות ההתפטרות למועד הפרישה, אני סבורה כי יש לאמץ את עמדתם של יו"ר ועדת הבחירות (פסקה 55 לתגובתו) ושל היועצת המשפטית לכנסת (פסקה 38 לתגובתה), לפיה, ככלל, הזמן שבו התנהל הליך הערעור לא ייחשב כחלק מ"מירוץ הזמנים" לעניין זה, שאם לא כן, נימצא מחייבים את חבר הכנסת להתפטר מהכנסת, למען הזהירות, עוד טרם שיתברר הערעור בעניינו, וזאת כדי שלא תחול עליו הסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק היסוד. לנוכח האופי הבלתי הפיך של התפטרות מהכנסת כאמור בסעיף 41 לחוק היסוד, קביעה כזו הופכת את הערעור לתיאורטי. משך הזמן שבו מתנהל הערעור תלוי במידה רבה בבית המשפט וכן ביתר הצדדים לערעור, ועל כן לגישתי, הוא אינו יכול להיזקף לחובת חבר הכנסת הפורש.

60. בעניינו של המערער – החלטת ועדת הכנסת שקבעה כי הוא פרש מסיעת ימינה התקבלה ביום 25.4.2022, וערעורו של המערער הוגש ביום 13.6.2022, דהיינו – 49 ימים לאחר המועד שבו השתכללה פרישתו. את התפטרותו מהכנסת הגיש המערער ביום 12.7.2022 – יומיים לאחר שניתן פסק הדין בערעור ו-78 ימים לאחר ההכרזה על פרישתו. כזכור, בעניין העבודה צוין כי פרק זמן של 45 ימים ממועד הפרישה אינו "תקופה קצרה", אולם בית המשפט נתן משקל לכך שבאותו עניין מדובר היה בפרישה שהתרחשה בתקופת בחירות אשר במהלכה לא התקיימה פעילות משמעותית בכנסת וחברי הכנסת "הפורשים" לא הצביעו נגד עמדת סיעתם. אין זה המצב בעניינו. אומנם, בשונה מקביעת יו"ר ועדת הבחירות בהחלטה נושא הערעור (פסקאות 48 ו-54 להחלטה), לגישתי אין מקום להידרש להתנהלותו של חבר הכנסת הפורש קודם להחלטת ועדת הכנסת בעת בחינת השאלה האם הוא התפטר בסמוך לפרישתו, ובהקשר זה יש לזכור כי במשך תקופה ארוכה סיעתו נמנעה – משיקוליה שלה – מהגשת בקשה להכרזה על המערער כפורש, אף שלטענתה הוא נקט בצעדי פרישה מובהקים כבר מיום הקמת הממשלה. עם זאת, לעניין עיתוי ההתפטרות לא ניתן להתעלם מכך שהמערער הוסיף להצביע באופן עקבי בכנסת בניגוד לעמדת סיעתו, לרבות בהצעות אי-אמון בממשלה ובהצעות חוק אחרות, גם לאחר שהוכרז כפורש ואף לאחר הגשת הערעור על החלטת ועדת הכנסת. כך, בשונה מחברי הכנסת שעמדו במוקד עניין העבודה, המערער ביקש לנצל את התקופה שלאחר פרישתו לצורך שימוש בכליו הפרלמנטריים נגד סיעתו.

61. בנסיבות העניין, המחייבות כאמור פעולה מהירה, פרק הזמן הממושך שנדרש למערער לצורך הגשת הערעור לבית המשפט המחוזי בירושלים (שבועה שבועות) הוא מתמיה, ודבריו של המערער לאחר התפטרותו מהכנסת כי "כל אימת שהממשלה הזו עומדת על הרגליים, אני לא אתפטר מהכנסת, אבל עכשיו כשהממשלה נפלה וההישג הזה הושג אני בלב שקט מתפטר [...]" מהכנסת" (שצוטטו בפסקה 10 לתגובה מטעם סיעת מרצ מתוך סרטון שהועלה בחשבון הטוויטר של המערער) – מעידים כי ייתכן שהעיכוב בהגשת הערעור נבע מהרצון להאריך את פרק הזמן שבו יוכל באמצעות הצבעותיו בכנסת להשפיע על ההתרחשויות הפוליטיות. בהקשר זה ראוי לשוב ולהזכיר כי בעת שנדונה הוראת סעיף 6א לחוק היסוד הובהר לגביה בדיונים בכנסת כי "פרישה מסיעה והתפטרות מן הכנסת צריכות להיות פעולה אחת. בלי תימונים" (ראו דבריו של ח"כ לין שצוטטו בפסקה 48 לעיל), ודברים אלה יפים גם לגבי הגשת הערעור. כפי שציין בצדק יו"ר ועדת הבחירות בהחלטתו בעניין המערער, "קשה להלום כי בד בבד עם נקיטת הליך משפטי לביטול פרישה, הליך שננקט בשיהוי של ממש, יתאפשר לחבר הכנסת לנצל את פרק הזמן כדי להמשיך לפעול נגד סיעתו" (פסקה 54 להחלטה).

בהינתן פרק הזמן שחלף עד להגשת הערעור לבית המשפט המחוזי וכן לנוכח האופן שבו התנהל המערער למן ההכרזה בוועדת הכנסת על פרישתו, המערער אכן לא התפטר בסמוך לפרישתו.

62. עם זאת, בשל הטעמים שעליהם אעמוד להלן, אני סבורה כי בענייננו מתקיימות נסיבות חריגות אשר הצדיקו הימנעות מהפעלת הסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת בנוגע למערער.

63. ראשית, וכפי שציינה היועצת המשפטית לכנסת, התקיים בענייננו מימד משמעותי של חוסר בהירות שליווה את תהליך מימוש זכות הערעור של המערער. במישור הדיוני, ובשונה מן הכללים ביחס לפרישה מסיעה ברשויות מקומיות (ראו סעיף 125ב לפקודת העיריות [נוסח חדש], וסעיף 108ב לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950), סעיף 61(ג) לחוק הכנסת אינו קובע כל סדרי דין החלים על הערעור בעניין החלטת ועדת הכנסת על פרישה מסיעה. בהיעדר כללים מפורשים הגיש המערער את ערעורו על פי תקנות סדר הדין האזרחי, ועל הקשיים שהדבר מעורר כבר עמדנו לעיל. לכך יש להוסיף כי לאחר שביקשו משיבי הכנסת להגיש את תשובתם לערעור שלא בהתאם למגבלת העמודים הקבועה בתקנות סדר הדין האזרחי, הבהיר בית המשפט המחוזי בירושלים כי יש להגיש את התשובה בהתאם לתקנה 140(א) לתקנות אלה (ראו: החלטה מיום

30.6.2022 שצורפה כנספח מע/7 להודעת הערעור בהליך דנן). משמע, גם לגישתו ברירת המחדל בנסיבות שנוצרו היא תחולת תקנות סדר הדין האזרחי. בהינתן אי הבהירות באשר לסדרי הדין אני מוכנה להניח, לטובתו של המערער, כי אכן סבר שהוא רשאי להגיש את ערעורו בסד הזמנים הקבוע בתקנות. זאת ועוד – גם במישור המהותי, שאלת היחס בין הגשת ערעור לבחינת עיתוי ההתפטרות לא הובהרה בחוק ולא נדונה בפסיקה, ואף לא בהחלטות קודמות של ועדת הבחירות. בנסיבות אלה מקובלת עליי עמדת היועצת המשפטית לכנסת לפיה "בבחינת הפגמים שנפלו בהתנהלותו של המערער אל מול זכות הערעור המוקנית למערער בדין והספק הדיוני אשר הוביל להגשת הערעור במועדו – יש להכריע את הכף לטובת זכותו של המערער להיבחר לכנסת" (פסקה 43 לתגובה מטעמה בהליך דנן). כך בפרט לנוכח מעמדה הרם של הזכות להיבחר בשיטתנו, והכלל המחייב לפרש בצמצום הוראות שיש בהן משום פגיעה בזכות זו (ראו השוו: עניין ניימן, בעמ' 245-246; עניין אנקונינה, בעמ' 457-458; בג"ץ 6600/22, בפסקה 21; עניין פרט, בפסקה 24).

64. שנית, אני סבורה כי יש ליתן משקל מסוים לטענת המערער בדבר הסתמכותו על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בו צוין, בין היתר, "רשמנו לפנינו את עמדת ב"כ המשיבים 1-3, 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" (ההדגשה אינה במקור – א.ח.).

בצדק קבע יו"ר ועדת הבחירות כי החלטת ועדת הכנסת מכוח סעיף 61 לחוק הכנסת עניינה בהכרזה על חבר כנסת כפורש, והיא אינה מוסמכת לקבוע קביעות בנוגע לעיתוי התפטרותו של חבר הכנסת הפורש, לעניין סעיף 6א לחוק היסוד. מכאן, שסמכותו של בית המשפט המחוזי בירושלים, הדין בערעור על החלטת ועדת הכנסת, תחומה אף היא לסוגיית הכרזתו של חבר הכנסת כפורש. לפיכך, העמדה שהוצגה בדיון בבית המשפט המחוזי ביום 10.7.2022 מטעם באת כוח משיבי הכנסת באשר לעיתוי ההתפטרות, והתמיכה שראה בית המשפט להביע בעמדה זו במסגרת פסק הדין, מעוררות על פניהן קושי רב. לטענת היועצת המשפטית לכנסת, הובהר למערער כבר במהלך אותו דיון כי עמדה זו אינה מחייבת את ועדת הבחירות, למען ישקול את צעדיו (פסקה 44 לתגובה מטעם היועצת המשפטית לכנסת בהליך דנן). היא הוסיפה וציינה כי ככל ש"הערת אזהרה" זו לא שוקפה למערער באופן מיטבי במהלך הדיון, הסתייגות הכנסת הובהרה למערער בשנית במסגרת הבקשה לתיקון פרוטוקול הדיון מיום 12.7.2022, והובאה לידיעת המערער יממה לפני שהגיש את התפטרותו. באותה הבקשה צוין

מפורשות כי "עמדת הייעוץ המשפטי של הכנסת אינה מחייבת את ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, אשר עשויה לדון בנושא זה". בית המשפט המחוזי לא הורה אומנם על התיקון המבוקש, אך אישר כי "דברים ברוח האמור בבקשה אכן נאמרו בדיון".

65. עם זאת, לא ניתן להתעלם מכך שלפי פרוטוקול הדיון בבית המשפט המחוזי, גם לאחר שהוצגה בפני המערער עמדת באת כוח ועדת הכנסת לפיה ניתן יהיה לראות בהתפטרותו לאחר פסק הדין כהתפטרות בסמוך לפרישה, עמד המערער על ערעורו, ורק לקראת סופו של הדיון משך אותו בציינו:

"לאור הערות בית המשפט ולאור כך שכל יום קריטי למערער. על סמך הדברים שנאמרו על ידי ב"כ המשיבים 1-3 בנוגע לכך שבנסיבות ענייננו המיוחדות, מועד הפרישה ייחשב כמועד הדיון היום, אם המערער יחזור בו מהערעור היום ויתפטר מכהונתו במהלך השבועות הקרובים, ואז לא תחול עליו המגבלה של ס' 6א(א). להסדר זה גם אם לא בהסכמת ימינה, תינתן גושפנקא שיפוטית. מועד הפרישה ייחשב כמועד הפרישה של היום" (עמ' 16 לפרוטוקול הדיון מיום 10.7.2022; ההדגשה אינה במקור – א.ח.).

באת כוח ועדת הכנסת העירה מצידה כי "בסמוך הכוונה ל-3-4 הימים הקרובים לא יותר מכך", ובא כוחו של המערער הוסיף כי "כדי שיהיה ערך להסדר זה בסדר לומר שבטווח של ארבעת הימים הקרובים כפי שציינה חברתי, שתעוגן בהחלטת בית המשפט שחבר הכנסת שקלי יתפטר וזה ייחשב כהתפטרות בסמוך לפרישה מהסיעה" (שם). לפי פרוטוקול הדיון, מיד לאחר דברים אלה ניתן פסק הדין בערעור.

66. מחילופי הדברים הללו עולה בבירור כי במעמד הדיון ויתר המערער על ערעורו בהסתמך על עמדת הייעוץ המשפטי של הכנסת ועל הערותיהם של שלושה שופטי בית המשפט המחוזי כי הוא מצויד "בגושפנקא שיפוטית", בהסכמת הייעוץ המשפטי של הכנסת כי התפטרותו בתוך 4 ימים מיום מתן פסק הדין, הדוחה בהסכמה את הערעור, תיחשב כהתפטרות "סמוך" לפרישתו. בדיון שהתקיים בפנינו ביום 6.10.2022 הבהירה באת כוח היועצת המשפטית של הכנסת, בתשובה לשאלות שהפנה אליה ההרכב, כי אכן בנסיבות אלה יש בסיס להסתמכותו של המערער. על כן, אף שאיני סבורה כי יש להעניק משקל מכריע לטענת ההסתמכות במקרה דנן, הרי שבהצטרפה לחוסר הבהירות הדיונית והמהותית בכל הנוגע להליך הערעור, יש בכך כדי להטות את הכף לטובת המערער ולהוביל למסקנה כי יש להימנע מפגיעה בזכותו להיבחר בנסיבות העניין.

67. סיכומם של דברים: החלת העקרונות שפורטו לעיל לבחינת השאלה אם חבר כנסת פורש התפטר מהכנסת סמוך לפרישתו, מוליכה אל המסקנה כי המערער לא התפטר בסמוך לפרישתו. עם זאת, נוכח חוסר הבהירות הדיונית והמהותית שעליהם עמדתי ונוכח הסתמכותו של המערער על עמדת הייעוץ המשפטי של הכנסת, שנתמכה באמירה מפורשת של שופטי בית המשפט המחוזי כי מדובר בעמדה ראויה העולה בקנה אחד עם החוק, ומשעסקינן בפגיעה בזכות היסוד החוקתית להיבחר – סברתי כי במקרה זה יש לקבוע באופן חריג שהעקרונות האמורים יחולו באופן פרוספקטיבי בלבד, ועל כן יש לאפשר למערער להתמודד ברשימת הליכוד לכנסת ה-25 (ראו והשוו: בר"ם 1245/15 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה גבעתיים נ' נוה שוסטר בע"מ, פסקה 46 והאסמכתאות שם ((16.12.2019)).

טוף דבר

68. בשל כל הטעמים המפורטים לעיל, הגעתי, כאמור, למסקנה כי יש לקבל את הערעור ולקבוע שאין למנוע מן המערער להתמודד ברשימת הליכוד בבחירות לכנסת ה-25. התוצאה שאליה הגעתי בהליך דנן, לפיה דין הערעור להתקבל חרף הפגמים בהתנהלות המערער, נובעת במידה רבה מכך שהסוגיות התקדימיות שהתעוררו לפנינו לא נצפו בעת שנחקק תיקון 12 לחוק היסוד, והוראות הדין הרלוונטיות נוסחו על ידי המחוקק באופן שאינו נותן מענה למורכבויות השונות שנלוות לפרישתו של חבר כנסת מסיעתו. היועצת המשפטית לכנסת הבהירה בתגובתה כי "למען הסרת העמימות לעתיד לבוא [...] בכוונת הייעוץ המשפטי לכנסת להציע לוועדת הכנסת שתוקם בכנסת ה-25 לקבוע כללים בעניין סדרי דין לניהול הערעור ובפרט לעניין המועד להגשתו כאמור" (פסקה 45 לתגובתה). מדובר ביוזמה חשובה, אך אוסיף ואעיר כי ההליך דנן המחיש שעל המחוקק להידרש לבחינה כוללת ורחבה יותר של השאלות השונות הנוגעות לפרישת חבר כנסת מסיעתו, הן בהיבט הדיוני והן בהיבט המהותי, וכן להסדרה ברורה בהקשר זה של סמכויות ועדת הבחירות ושל יושב הראש שלה, באופן שיעניק ודאות ביחס לשאלות יסוד אלו.

69. בשים לב לפגמים שעליהם עמדתי בהתנהלותו של המערער, אציע כי לא ייעשה צו להוצאות בערעור.

המשנה לנשיאה ע' פוגלמן:

אני מצטרף בהסכמה לחוות דעתה המקיפה של חברתי הנשיאה א' חיות, לדרך הילוכה ולתוצאה שאליה הגיעה, וזאת בנתון להערה הקצרה שלהלן.

אף אני סבור כי במסגרת הערעור שלפנינו, אין צורך לטעת מסמרות בשאלת גדרי סמכותה של ועדת הבחירות לקבוע באופן אגבי כי חבר כנסת פרש מסיעתו. חברתי ציינה בהקשר זה כי לשיטתה מדובר בסמכות שיש לייחדה "למקרים חריגים ביותר" שאותם היא מפרטת בחוות דעתה (ראו פסקה 55 לחוות דעתה של חברתי). הגם שאף לשיטתי יש להגביל את הפעלתה של סמכות זו למקרים חריגים, איני רואה לטעת מסמרות באשר לגבולותיה והשאלה תוכל להתברר בנסיבות המתאימות.

המשנה לנשיאה

השופט ד' מין:

מסכים אני עם חברתי הנשיאה א' חיות שדין הערעור להתקבל. אומר רק כי לטעמי טענת ההסתמכות שבפי המערער מכריעה לבדה את ערעורו לחסד. אכן, כפי שהצביעה חברתי, עניינה של החלטת ועדת הכנסת מכוח סעיף 61 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 בהכרזת חבר הכנסת כפורש ולא בעיתוי התפטרותו. אלא ששעה שהמערער חזר בו מערעורו לבית המשפט המחוזי בהסתמך על הסכמת באת-כוח הכנסת ועל המצג שהיא הציגה לפני בית המשפט כי התפטרותו לאחר מתן פסק הדין תיחשב כהתפטרות בסמוך לפרישתו, ושלהסכמה זו ניתן תוקף על ידי בית המשפט המחוזי, אין הסתמכות גדולה מזו. הסתייגותה של באת-כוח הכנסת לאחר מעשה אינה מעלה ואינה מורידה, ודאי לאחר שהיא הודתה לפנינו כי היה מקום להסתמך על דבריה. על כך נאמר "חכמים הזהרו בדבריכם" (אבות, א', י"א). לבד מכך. אין חולק כי אם הייתה מתגבשת הסכמה לקבלת הערעור, פרישתו של המערער הייתה מתבטלת מדעיקרא – על ראשה, קרבה וכרעיה – וכפועל יוצא מכך היה "מתבטל" מועד ההתפטרות המצופה לאחר פרישה. מכאן, שאין לבוא עם המערער חשבון בשל הסתמכותו על הסכמה שניתנה לעניין מועד ההתפטרות לבדו. על כך אומרים "מכלל מאתיים מנה".

## ש ו פ ט

השופטת ד' ברק-ארז:

1. המקרה שנדון בפנינו בערעור זה מגלם התנגשות ישירה בין הערך היסודי של הגנה על שיטת הבחירות בישראל, המבוססת על הצבעה לרשימות מועמדים (בשונה מאשר למועמדים באופן אישי), לבין האינטרס החשוב של הסתמכות על פסקי דין של בתי משפט, המהווה חלק משלטון החוק. לכן, מבחינתי, ההכרעה בו קשה. עם זאת, במכלול הנסיבות, מצאתי לנכון להצטרף למסקנתה של חברתי הנשיאה א' חיות בכל הנוגע לקבלת הערעור, כמו גם לעיקרי הנמקתה.

2. הגעתי להחלטה זו בלב כבוד. זאת, מאחר שהייתי שותפה להתרשמותו של יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית (להלן: יו"ר ועדת הבחירות), כי מעשיו של המערער, חבר הכנסת לשעבר עמיחי שיקלי (להלן: שיקלי), מהווים דוגמה מובהקת של "פרישה" מסיעה, ולכן חייבו את התפטרותו מן הכנסת בשלב מוקדם הרבה יותר מזה שבו עשה כן. לפיכך, ובהתחשב בתהיות ובקשיים הרבים שפורטו בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות ביחס לדרך התנהלותו של שיקלי, מלכתחילה סברתי כי דין הערעור להידחות. עם זאת, ורק על רקע חידוד הנסיבות הקונקרטיות הנוגעות להסתמכותו של שיקלי על ההליך שהתנהל בעניינו בבית המשפט המחוזי, מצאתי, ולא בלי התלבטות, לצרף את דעתי לקבלת הערעור.

3. משחברתי הנשיאה חיות עמדה בפירוט על כלל הסוגיות הרלוונטיות לענייננו, אמקד את דברי אך בהיבטים החשובים, מנקודת מבטי, להבהרת העקרונות החלים על דיני ה"פרישה" ממפלגה, כמו גם לחידוד הטעמים שהובילו אותי לתוצאה שאליה הגעתי, הנמצאת במקרה דנן במתח עם דינים אלה.

4. ממילא, אינני נדרשת להרחיב ביחס למרבית השאלות שנדונו בפירוט על-ידי חברתי הנשיאה חיות, ובראשן השאלה של תיחום הסמכויות בין יו"ר ועדת הבחירות לבין הוועדה עצמה. אוסיף אפוא בעניין זה אך בתמצית, כי ההכרעה בסוגיית הסמכות



עלולה לעורר שאלות המשך שעניינן ניהולם היעיל של הליכי הבחירות. במישור המשפט הרצוי, וכפי שהדגיש יו"ר ועדת הבחירות בעמדתו, שאלות של "כשירות" מועמדים, שהן שאלות משפטיות מובהקות, אכן מתאימות להכרעה בידי גורם שיפוטי, להבדיל מאשר בפורום הרחב של ועדת הבחירות, המורכבת מנציגים פוליטיים. נראה שלא בכדי אפוא התגבשה במהלך השנים הפרקטיקה שבה החלטות אלה התקבלו בפועל על-ידי יושבי-ראש ועדת הבחירות. אולם, משהועלתה הטענה בנושא ונדרשנו להכריע בה, הרי שמסקנתה של חברתי הנשיאה היא המתחייבת מן המשפט המצוי.

5. אוסיף רק כי לא נעלם מעיני כי מסקנה זו באשר להיקף סמכויותיו של יו"ר ועדת הבחירות מעוררת שאלות מסוימות ביחס ליישומן המעשי בעתיד. אלה הם פני הדברים ביחס לאפשרות שבה נעשה שימוש בעבר, לפנות ליו"ר ועדת הבחירות במתכונת של הכרעה מוקדמת ("פרה-רולינג") בכל הנוגע לכשירות של מועמדים (הנזכרת בפסקה 42 לחוות דעתה של חברתי הנשיאה). כעת, משהובהר כי ההחלטה הסופית בנושא של כשירות אמורה להתקבל בסופו של דבר על-ידי ועדת הבחירות, להבדיל מאשר על-ידי יו"ר ועדת הבחירות בלבד (ומבלי לגרוע מהמשקל המכריע של עמדתו), הדבר עשוי להשליך גם על יישום מנגנון ההכרעה המוקדמת. זאת, שהרי לא ניתן יהיה "לסמוך" עוד באופן מלא על חוות דעתו המוקדמת של יו"ר ועדת הבחירות. במובן זה, דומה כי על מנת שהכרעה מוקדמת תוכל לבסס הסתמכות מלאה, הפנייה תצטרך להיות מובאת אף לפתחה של ועדת הבחירות עצמה. הדבר מעורר מחשבה וייתכן שידרוש תיקוני חקיקה מסוימים. אולם, סוגיה זו ומכלול ההיבטים השונים שהיא עשויה לעורר אינם בפנינו כאן היום, ועל כן אסתפק בהתייחסות קצרה זו אליה.

הזכות לבחור ולהיבחר וסעיף 6א לחוק-יטו: הכנסת

6. על מנת להסביר את ההתלבטות שליוותה את הכרעתי אני מבקשת לפתוח בהצגת ייחודו של סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת (להלן: חוק היטו), שמעגן את העיקרון של הטלת מגבלות על השתתפות בבחירות של "חבר כנסת שפרש מסיעתו". זאת, בהתייחס לאפשרותו להתמודד בבחירות הבאות ברשימתה של מפלגה שיוצגה על-ידי סיעה של הכנסת היוצאת. אכן, אין ספק שמדובר בהגבלה של הזכות להיבחר, ובמובן זה גם של הזכות לבחור. אולם, ההגבלה היא בעלת מאפיינים מיוחדים, השונים מאלה של ההסדר החל על פסילת מועמדים לכנסת לפי סעיף 7א לחוק היסוד, אותו הסדר שחוזר ונדון מדי מערכת בחירות בפני בית משפט זה, ואף נזכר באריכות בטיעוני הצדדים. מאפיינים אלו מלמדים על פער ניכר במהותה ובהיקפה של הפגיעה בזכות לבחור ולהיבחר בין

ההסדרים האמורים, באופן השומט למעשה את הבסיס להשוואה משמעותית ביניהם, ומחדד את הקושי הטמון במקרה שבפנינו.

7. ראשית, יש להדגיש כי קיימת הבחנה ברורה בין עוצמת הפגיעה בזכות החוקתית לבחור ולהיבחר הכרוכה בהפעלתם של כל אחד מן ההסדרים הנזכרים. כך, בעוד סעיף 7א לחוק היסוד עוסק בשלילת האפשרות של מועמד או רשימה להתמודד לכנסת, דהיינו מוביל לפסילתם המוחלטת מהתמודדות במערכת הבחירות הקרובה, עניינו של סעיף 6א לחוק היסוד בהטלת מגבלה חלקית בלבד על אופן ההשתתפות בבחירות (על-ידי הצבתם של תנאי כשירות למועמדים לכנסת). במילים אחרות, אין מדובר באיסור מוחלט המונע מחבר כנסת שפרש מסיעתו כל אפשרות להיבחר, אלא אך במגבלה מתוחמת על יכולתו להתמודד במערכת בחירות מסוימת, וזאת אך ברשימתה של מפלגה שיוצגה בכנסת היוצאת. במובן זה, ובמישור העקרוני, עדיין נותרות בידי חבר כנסת "פורש" אפשרויות חלופיות לשוב ולהיבחר לכנסת – בין ברשימה מטעם מפלגה שלא הייתה מיוצגת בכנסת היוצאת (למשל, מפלגה חדשה), ובין אם לאחר תקופת "צינון" שבסיומה יוכל לשוב ולהתמודד, במערכת הבחירות הבאה, בכל מפלגה שבה יחפוץ. יתרה מכך, פגיעתו המוגבלת של ההסדר באה לידי ביטוי אף ב"כרטיס היציאה" הניתן בידי של חבר כנסת שפרש מסיעתו. זאת, בשם לב לאפשרותו להתפטר "מכהונתו סמוך לפרישתו" ועל-ידי כך להימנע הלכה למעשה מכל מגבלה עתידית שתוטל על התמודדותו לכנסת. במובן זה, הטלת הסנקציה תלויה בראש ובראשונה בהתנהלותו ובבחירתו האישית של חבר הכנסת הפורש עצמו. אם כן, לסיכום נקודה זו – ההגבלה שמטיל סעיף 6א לחוק היסוד על הזכות לבחור ולהיבחר מצומצמת יותר בהשוואה לזו שמטיל סעיף 7א לחוק היסוד. אין מדובר במקרה של פסילת מועמד, אלא אך בשאלת כשירות הבאה לידי ביטוי בהטלת מגבלות חלקיות על אופן התמודדותו. זאת, כמובן, מבלי לגרוע מההשלכות המעשיות הדומות העלולות להיגרם מקום בו המגבלה מקבלת גושפנקה סופית רק בשלב שבו חלף המועד להגשת רשימות, כמו שאירע במקרה שבפנינו.

8. שנית, יש לעמוד על שוני חשוב אשר בא לידי ביטוי בתכליות המרכזיות העומדות ביסודם של כל אחד מן ההסדרים. כידוע, בלב ההסדר המעוגן בסעיף 7א לחוק היסוד ניצבת התפיסה כי קיימים עקרונות מהותיים המצויים בבסיס שיטתנו המשפטית ואשר ההגנה עליהם עשויה להקים, במקרים המתאימים, חסם מפני התמודדות בבחירות. כל זאת אף במחיר הפגיעה בזכות החוקתית לבחור ולהיבחר (ראו למשל: א"ב 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' טיבי, פ"ד נז(4) 1, 16-17 (2003); א"ב 1806/19 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21 נ' כסיף, פסקה 4 לפסק דינה של הנשיאה חיות (18.7.2019)). בשונה מכך, ולמצער בהיבטים מסוימים, הסנקציה המעוגנת בסעיף

6א לחוק היסוד נועדה בבסיסה דווקא להבטיח את מימושה של זכות הבחירה כמובנה המהותי והרחב. הסדר זה משקף תפיסה משטרית יסודית של מדינת ישראל ולפיה שיטת הבחירות אינה מבוססת על בחירה אישית במועמדים מסוימים, כי אם על הצבעה לרשימות המוגשות מטעמן של מפלגות. בהתאם לכך, רצונו של הבוחר בישראל משתקף בראש ובראשונה בפעילותן של סיעות הכנסת המייצגות את המפלגות השונות (ראו למשל: בג"ץ 10451/08 סיעת קדימה בכנסת נ' יושבת ראש הכנסת, פסקאות 21-22 (23.2.2011)). בשים לב לכך, סעיף 6א לחוק היסוד נועד להרתיע מפני פעילות אינטרסנטית של חבר כנסת הפועל בניגוד לעמדה המחייבת של סיעתו, דהיינו בניגוד לרצון הבוחר כפי שבא לידי ביטוי בקלפי. הוא עושה כן על דרך דרכו של חבר הכנסת להשיב את המנדט ולפנות את מקומו בכנסת. ויודגש – הסדר זה אינו מבוסס על בחינה אידיאולוגית של מעשיו של חבר הכנסת או אף על התחקות אחר מניעיו הפנימיים. בית משפט זה אינו אמון על בחינת מאווי הנפש הנסתרים, וממילא אין בידו כלים הולמים לבחינת עניינים אלה, המתאימים לביקורת ציבורית ול"דין הבוחר". חלף זאת, ההסדר שנקבע מבטא את החזקה הכללית של שיטתנו ולפיה מנדט הציבור מופקד בידי סיעות הכנסת ולא בידי חברי כנסת כיחידים. כך, מטרת המגבלה שנקבעה בסעיף 6א לחוק היסוד להגן על בחירתם של המצביעים ולוודא כי זו אכן תבוא לידי מימוש.

9. על רקע האמור, מתחזקת ההבחנה בין אופיין והיקפן של המגבלות על הזכות לבחור ולהיבחר במסגרת שני ההסדרים. כמובן, אין בכך כדי להקל ראש במשמעויות הנובעות מהפעלתו של סעיף 6א לחוק היסוד ביחס לחבר כנסת מסוים. יחד עם זאת, יש להעמיד את הדברים על דיוקם ולחדד את המורכבות הפנימית הטבועה בסוגיות המונחות בפנינו.

מהלכה למעשה: המבחן לפרישה והתפטרות בסמוך לה

10. יש להוסיף, כי חקיקתו של סעיף 6א לחוק היסוד, על רקע מקרים קודמים של התפצלות מפלגות ו"עריקה" של חברי כנסת מצד לצד, הייתה מלווה בהחלטות מורכבות ושיקפה איזון עדין בין האינטרסים השונים הנוגעים בעניין. כפי שהסברתי בעבר לגבי תיקוני החקיקה שהובילו, בין השאר, לאימוצו של סעיף 6א לחוק היסוד, אלה –

"מבטאים את התובנה לפיה ראוי להגביל 'מעבריים' 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" (ראו פסק דיני בע"א 4799/19 קלנר נ' הליכוד - מפלגה לאומית ליברלית ((28.7.2019)).

אכן, אין ספק שבחירה במבחנים פורמאליים, להבדיל ממבחנים מהותיים-אידיאולוגיים, להערכת מעשה של התפצלות מסיעה (וסיווגו כ"התפלגות" או כ"פרישה") מבוססת על "קירוב" בלבד ועל יישום של ניסיון החיים. אולם, התחליף לה הוא מסוכן מאד, ועלול היה לגרור את בית המשפט המופקד על יישומו של ההסדר היישר אל לב הזירה הפוליטית ואף להוביל לחוסר ודאות רב.

11. בדיוק מאותו טעם, אף עלי מקובלת הגישה שהחלטתה של ועדת הכנסת בעניין פרישה לפי סעיף 61(א) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (להלן: חוק הכנסת), אינה דקלרטיבית בלבד, וכי ברגיל היא הכרזתית לצורך ביסוסה של "פרישה" (מבלי שאני נוקטת עמדה באשר לסמכותה השיוורית של ועדת הבחירות בהקשר זה). אכן, משמעות הדברים היא כי חבר כנסת שהתנהל באופן לעומתי לסיעתו, אף ללא הצדקה, עשוי לצאת נשכר, במובן זה שיוכל להמשיך ולפעול ללא כל סנקציה, אם טרם הוכר באופן פורמאלי על-ידי ועדת הכנסת כ"פורש". זהו המחיר שעלינו לשלם על מנת לקדם ודאות ולמנוע את גרירתה של המערכת המשפטית להכרעות שאינן הולמות אותה – באשר להערכת התגבשותו של הרגע שבו הפעילות הלעומתית עלתה כדי פרישה. מלאכה זו הופקדה בידיה של ועדת הכנסת, שהיא גוף פוליטי. בית המשפט אמנם מוסמך להפעיל ביקורת שיפוטית על החלטותיה, אך זוהי כבר החלטה "מסדר שני". זהו גם הסדר הנכון של הדברים – מאחר שהפנייה לוועדת הכנסת, הנעשית ככלל על-ידי סיעתו של חבר הכנסת, היא אינדיקציה ראשונית וחזקה לקביעה כי פרש. אכן, ניסיון החיים מלמד, וניתן להתרשם שהדברים נכונים גם במקרה דנן, כי לעיתים הסיעה תתמהמה ותשקול אם לנקוט הליך מסוג זה, בין השאר בשל שיקולים פוליטיים שונים, ובכלל זה התקווה ש"שערי תשובה" עודם פתוחים. אולם, דווקא משום כך, אין מקום לקביעה שיפוטית "חיצונית" כי חבר הכנסת פרש מבלי שסיעתו עצמו נכונה להכריז עליו כמי שעשה כן.

12. בחינת הדברים על רקע הנסיבות המיוחדות שבפנינו מלמדת אם כן כי עסקינן במקרה מובהק בו השימוש בסעיף 6א לחוק היסוד נדרש על מנת להגן על שיטת הייצוג הפרלמנטרית שעליה מושתתת הדמוקרטיה הישראלית. בנקודה זו אעיר כי הצהרותיו של שיקלי, לרבות חלק מן הטענות שהעלה כנגד החלטתה של ועדת הכנסת בעניינו, באשר

לכך שלא הוא "פרש" מסיעתו אלא היא פרשה ממנו, וזאת על בסיס ניתוח אידאולוגי-מהותי של עמדות פוליטיות, מבטאות עמדה שאינה עולה בקנה אחד עם פרשנותו המשפטית של סעיף 6 לחוק היסוד. כאמור, לא זה המבחן שבו בחרה כנסת בעת שחוקקה את הסעיף האמור, ושומה על כולנו לכבדו ככתבו וכלשונו. ממילא אין בכך כדי להטות את הכף לטובתו של שיקלי. אם כן, לו טענה זו הייתה עומדת לבדה, לא היה בה כדי להצדיק את קבלת ערעורו. שונים הם פני הדברים בכל הנוגע לטענת ההסתמכות שבה אעסוק בהמשך הדברים.

13. זאת ועוד: ככל שהיה מדובר בדיון שנסב רק על יישומו של סעיף 6 לחוק היסוד, דהיינו לו התבקשתי לבחון את הדברים על "לוח חלק", לא הייתי מתקשה לקבוע כי שיקלי התפטר שלא "בסמוך" לאחר פרישתו. כאשר חבר כנסת מוכרז כפורש עליו להתפטר מהר ככל האפשר, זהו הכלל הברור שהכתיב המחוקק. המשך פעילות פרלמנטרית שלו כנגד סיעתו (והמבחן לכך הוא כאמור פורמאלי) חותר תחת תכלית קיומו של ההסדר שנקבע לעניין זה. על כן, לשיטתי, המילה "בסמוך" אמורה להתפרש בהקשר הנוכחי כ"מהר ככל הניתן". יישום הדברים יתחשב, כמובן, במכלול נסיבות העניין, ובהן אופי התנהלותו הפרלמנטרית של חבר הכנסת לאחר הכרזתו כפורש, לרבות המשך פועלו נגד סיעתו. לטעמי, משמעות הדברים היא כי על דרך הכלל על ההתפטרות להיעשות תוך מספר ימים בודדים. אכן, ייתכנו גם נסיבות אחרות, וכך תקופת בחירות ופעילות פרלמנטרית בעצימות נמוכה עשויות לאפשר הארכת מה של פרק זמן זה (ראו והשוו: בג"ץ 1759/06 מפלגת העבודה נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פסקה 8 (14.8.2006)). אולם, נקודת המוצא אמורה להיות ברורה: פרשת מסיעתך – פרשת מהכנסת (אם מבקש אתה להתמודד במסגרת מפלגה המיוצגת בכנסת בבחירות הבאות).

14. אכן, למי שהוכרז כפורש עומדת זכות ערעור, ועל כן יש לאפשר לו לממש את זכותו ולקבל את יומו בבית המשפט קודם לנקיטת הצעד הבלתי הפיך של התפטרות מן הכנסת. אולם, לשם כך על הערעור להיות מוגש אף הוא "בסמוך" לאחר ההכרזה על הפרישה, דהיינו "מהר ככל הניתן" ובמובן זה אף ללא שיהוי. לא כך נעשה במקרה שבפנינו.

15. וכעת למועד ההתפטרות בזיקה למועד הגשת הערעור על החלטת ועדת הכנסת. חלק לא מבוטל מן הטענות של שיקלי בהליך דנן הוקדשו לכך שהערעור הוגש במסגרת התקופה שנקצבה לעניין זה בדין, קרי בהתאם לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018 (להלן: התקנות), וזאת בהיעדר הסדר קונקרטי אחר החל על העניין. אולם, כפי שהסבירה חברתי הנשיאה, פרק הזמן העומד להגשת ערעור זה אינו נוגע לשאלה שבפנינו כעת,

וממילא אין די בעמידה בו: המועד להגשת ערעור על החלטת פרישה – לחוד, והמועד להתפטרות "בסמוך" לפרישה – לחוד. אכן, מבחינה דיונית ובהתאם להוראות התקנות ניתן היה להגיש את הערעור, שכוון כנגד עצם שאלת הפרישה, במועד שבו הוגש. אולם, ככל שהמערער, במקרה זה שיקלי, חתר לכך שאילו יידחה הערעור תיחשב התפטרותו ככזו שהוגשה "בסמוך" לאחר הפרישה, חלה עליו חובה להגישו במהירות האפשרית. בעניין זה החובה המעוגנת בחוק היסוד לפעול "בסמוך" לאחר הפרישה היא הקובעת, ולא סדרי הדין והמועדים הקבועים בתקנות (וזאת, מעבר לחובה הכללית לפעול במהירות ושלא להשתהות בענייני בחירות). בהתאמה, היה על בית המשפט המחוזי לקבוע את התיק לדיון גם כן במהירות האפשרית, תוך קביעת לוחות זמנים קצרים לניהולו. הגם שאין בכך כדי להכריע את התוצאה במקרה דנן, עקרונות אלה צריכים להנחות הליכים מסוג זה בעתיד. בהקשר זה אוסיף כי אף אני מצטרפת לדבריה של חברתי הנשיאה באשר לצורך בהתאמתם של סדרי הדין בערעור על החלטת ועדת הכנסת, כך שאלו יבטאו את מאפייניו של ההליך (פסקה 57 לפסק דינה). אכן, טוב יהיה אם הדבר יובא לפתחו של המחוקק.

16. עוד אוסיף ואומר, כי מנקודת מבטי, אי-הבהירות המסוימת ששררה באשר לסדרי הערעור על החלטתה של ועדת הכנסת והשלכתה על מועד ההתפטרות אינה בעלת משקל משמעותי במקרה זה. ככלל, מצופה מחבר כנסת המוכרז כפורש ואינו מגיש ערעור להתפטר בסמיכות ממשית למועד החלטתה של ועדת הכנסת, ועניין זה היה ברור לאורך כל הדרך. על כן, קשה לקבל כמשכנעת את הטענה שחבר כנסת שהוכרז כפורש יכול היה להניח שעצם הגשתו של ערעור יקנה לו את הזכות לעכב את התפטרותו, לא רק במהלך התקופה שבה הערעור יהא תלוי ועומד, אלא גם במשך תקופה נוספת שתגיע אף כדי 60 ימים (שהם כאמור פרק הזמן הסטטוטורי להגשת הערעור). למעשה, הדברים אף בולטים לאור המקרה הקודם שבו הוגש ערעור על החלטתה של ועדת הכנסת (על-ידי חבר הכנסת לשעבר מיכאל נודלמן), כמפורט בפסקה 50 לפסק דינה של חברתי הנשיאה (ראו: ע"ש (מחוזי י-ם) 5010/06 נודלמן נ' ועדת הכנסת (6.2.2006)).

הסתמכות על פסקי דין ושלטון החוק

17. בשלב זה אני מבקשת להרחיב ביחס לשיקול המכריע שהטה מבחינתי את הכף לכיוון האחר – ההסתמכות הנטענת על ההליך שהתקיים בבית המשפט המחוזי. הערעור שהגיש שיקלי על החלטתה של ועדת הכנסת נדחה לאחר שהסכים לחזור בו מן הערעור (כך שהכרזתו כפורש נותרה בעינה). להסכמה זאת קדמו הבנות בינו לבין הייעוץ המשפטי של הכנסת ולפיהן בנסיבות המיוחדות שנוצרו במקרה דנן, התפטרותו בתוך

ארבעה ימים מרגע מתן פסק הדין תיחשב ככזו שנעשתה "בסמוך" לפרישתו. הבנות אלו אמנם לא היו מקובלות באותה עת על נציגי סיעת ימינה, שהייתה משיבה נוספת בערעור, אך שוקפו בסופו של יום גם בפסק דינו של בית המשפט המחוזי, אשר הוסיף עליהן "קומה" בציינו כי מדובר "בעמדה ראויה" מהיבט הדין והעובדות כאחד.

18. לטענת שיקלי, הוא "סמך" על הבנות אלו ובפרט על פסק הדין שניתן בהתבסס עליהן. על-פי הנטען, הסתמכות זו באה לידי ביטוי ב"ויתור" על ערעור אשר לשיטת שיקלי היה בעל סיכוי. עוד לדבריו, הסתמכותו על האפשרות שיוכל להתמודד בסיעה שהייתה מיוצגת בכנסת היוצאת (כפי שאכן קרה בסופו של דבר) גרמה לכך שלא קידם את האפשרות החלופית להתמודד במסגרת רשימה עצמאית חדשה, דבר שבשלב אשר בו נדרשה הכרעתנו לא היה אפשרי עוד. באותה עת, חלף המועד להגשת הרשימות לכנסת במסגרת הבחירות הנוכחיות, וממילא הקביעה כי שיקלי לא התפטר בסמוך לפרישה הותירה אותו, כך נטען, בפני שוקת שבורה.

19. בליבתו של הטיעון עמדה אפוא הטענה כי הסתמכותו של שיקלי מהווה טעם חזק להכרה, ולו בדיעבד, בהתפטרותו ככזו שאכן נעשתה "בסמוך" לפרישה, וזאת אפילו לא יתקבלו יתר טענותיו העקרוניות. הדברים אמורים בשים לב למשקלה של טענת ההסתמכות בנסיבות העניין – כזו שחורצת את גורל היכולת להתמודד בבחירות לכנסת ה-25.

20. מלכתחילה מצאתי כי טענת ההסתמכות מעוררת קושי לא מבוטל, ונטיתי להסכים בעניין זה עם יו"ר ועדת הבחירות. הטעמים לכך היו רבים. ראשית, ביסוד הדברים, כפי שציין יו"ר ועדת הבחירות בהחלטתו, הדיון בבית המשפט המחוזי נסב על החלטתה של ועדת הכנסת לעניין "פרישתו" של שיקלי. השאלה של מועד ההתפטרות, דהיינו האם הייתה "בסמוך" לאותה פרישה, לא הייתה נושא הדיון המרכזי ואף לא תפסה את עיקר הטענות שנשמעו בערעור על-ידי שיקלי. במובן זה, כבר במישור הדיוני נחלשת האפשרות להסתמך על ההליך האמור לצורך עניין זה. שנית, ובהמשך לכך, בית המשפט המחוזי כלל לא היה אמור להכריע בשאלת עיתוי הפרישה, ולמעשה אף לא היה מוסמך לעשות כן. שלישית, כפי שהובהר במהלך הדיון בפנינו, במסגרת ההליך שהתנהל בבית המשפט המחוזי ציינה באת-כוח הכנסת כי העמדה המשפטית ביחס למועד ההתפטרות שיקפה את עמדת הכנסת בלבד, ואינה מחייבת את ועדת הבחירות המרכזית. ככל שהיו ספקות בעניין זה, הרי שהדבר הובהר בבקשה שהגישה לתיקון הפרוטוקול, שאמנם לא התקבלה, אך בית המשפט המחוזי אישר ביחס אליה כי "דברים ברוח האמור בבקשה אכן נאמרו בדיון". בהקשר זה, חשוב להוסיף, כי אין מחלוקת שטיוטת הבקשה לתיקון

הפרוטוקול הועברה לעיון בא-כוחו של שיקלי יום קודם למועד הגשתה של הודעת ההתפטרות שלו מהכנסת, ומכאן שחזקה כי הדברים היו בידיעתו בעת שעשה כן. ניתן אפוא לומר כי בכל מקרה עובר להגשתו של מכתב ההתפטרות שיקלי היה מודע ל"צל" הקיים ביחס למידת התוקף של ההסכמה שהושגה. על רקע האמור, הוא יכול היה לנסות לנקוט בהליך של הכרעה מוקדמת הנזכר לעיל על מנת לברר את המצב המשפטי לאשורו, אלא שהוא נמנע מלעשות כן, וטעמיו עמו. במובן זה, ניתן לייחס לו מידה לא מבוטלת של "אשם תורם" ושל נטילת סיכון.

21. חרף כל הקשיים האמורים, בסופו של דבר, ולאחר ששכתי וסקלתי את הדברים, באתי לכלל מסקנה כי טענת ההסתמכות, והיא בלבד, מטה את הכף בנסיבותיו המיוחדות של המקרה דנן לעבר קבלת הערעור. בעיקרו של דבר, עיגונה של הסכמת הצדדים בפסק דין שהפך חלוט, ושבו כאמור קבע בית המשפט המחוזי עצמו – בהרכב של שלושה שופטים – כי ההסכמה היא "ראויה", מהווה שיקול מכריע. מתן פסק הדין במתכונת זו, שאינה כוללת הסתייגות או תנאי ביחס לתוקפה של הפשרה, יצר מצב חדש ביחס לטענת ההסתמכות. לא בכדי, בדיון שהתקיים בפנינו ציינה באת-כוחה של הכנסת כי ניתן היה להבין את מהלך הדיון בבית המשפט המחוזי ככזה שיוצר הסתמכות מצדו של שיקלי. קשה היה להתעלם מדברים מפורשים אלה.

22. אכן, כאשר מדובר בסוגיה של הסתמכות על הצהרות ואף הבטחות של בעלי תפקידים רשמיים, גם כאשר מדובר במי שמחזיקים בתפקיד נכבד, בית משפט זה חזר ובהביר כי אין לתת תוקף להתחייבויות של גורמים לא מוסמכים, מתוך הקפדה על שלטון החוק. אף אני עצמי חזרתי והבעתי עמדה זו במספר רב של הזדמנויות, לרבות ביחס להתחייבויות לכאורה של גורמים רמי מעלה (ראו למשל: ע"א 5566/18 עזבון המנוח סמי שמעון ז"ל נ' רשות מקרקעי ישראל, פסקה 47 (3.12.2020)). אולם, קיים הבדל ממשי בין הסתמכות על הצהרותיהן של רשויות שלטוניות שונות, לרבות כאלה הנתמכות ביעוץ משפטי, לבין הסתמכות על עמדה שיפוטית. האפשרות להסתמך על פסקי דין מהווה מרכיב יסודי של שלטון החוק ושל היציבות המשפטית שהיא חלק חשוב ממנו. היא משקפת באופן העמוק ביותר שיקולים של ודאות משפטית וסופיות הדיון. לא לחינם נקבע בפסיקתו של בית משפט זה כי ערעור על פסק דין שניתן בהסכמת הצדדים יתקבל בנסיבות חריגות בלבד (ראו למשל: ע"א 647/20 אלישקוב נ' א.ד.א.ב בונוס בע"מ, פסקה 19 לפסק דיני (2.9.2021)). הדברים אמורים במיוחד על רקע העובדה שסיום הליך משפטי על דרך של פשרה, המעוגנת בפסק דין, אינו דבר יוצא דופן. לקביעה לפיה אין ליתן משקל ממשי להסתמכות על הסכמות שקיבלו תוקף של פסק דין, מסוג זה שאליו



הגיעו הצדדים להליך בבית המשפט המחוזי, יש אפוא השלכות החורגות מעבר לתיק זה. לכך יש לתת משקל רב בבואנו להכריע בערעור דנן.

על פשרה ופישרה

23. לא ניתן לסיים את הדיון במקרה זה מבלי להוסיף דברים על מגבלותיה של הפשרה השיפוטית. אכן, פשרות והסכמות הן חלק בלתי נפרד מן ההליכים בבתי המשפט. לעתים מזומנות, שיקולים רבים תומכים בהכרעה במתכונת של הסכמה ופשרה, מטעמים כלליים של יעילות וחסכון במשאבים ציבוריים, ולעתים גם מטעמים פרטיים הנוגעים לבעלי הדין (פתרון מהיר של הסכסוך והתקדמות אל מעבר לו, השלכות חיוביות אפשריות על מערכת היחסים בין הצדדים, פתרון של מספר סכסוכים בין הצדדים כחלק מן הפשרה ועוד). אולם, יש מקרים שבהם הסכמה ופשרה, תחת הכרעה שיפוטית לכל דבר ועניין, כרוכות בחסרונות. כל הכרעה פורמאלית ומנומקת בתיק שנדון בבית המשפט תורמת להבהרת הדין, ובכך תורמת להכוונת התנהגויות של צדדים, כמו גם לחיסכון במשאבי התדיינות במבט הצופה פני עתיד. בירור ההליך במתכונת מלאה אף מאפשר דיון ציבורי בנושאים העומדים להכרעתו של בית המשפט, ולחידוד השאלות שהתעוררו בפניו. אם כן, לניהולם של הליכים משפטיים יש תכליות שונות – פתרון סכסוכים, הכוונת התנהגויות וקידום השיח הציבורי (ראו גם: יששכר רוזן-צבי ההליך האזרחי 115-122 (2015)). בכל מקרה ומקרה על בית המשפט לשאול עצמו האם עידוד הצדדים לפתרון הסכסוך על דרך של הסכמה ופשרה הוא הדרך המתאימה. אכן, יכולות להיות דעות שונות במקרה זה.

24. מכל מקום, פשרה אינה יכולה לחרוג מגדרו של הנושא העומד להכרעתו של בית המשפט מכוח הסמכות שניתנה בידיו. סעיף 61(ג) לחוק הכנסת מסמיך את בית המשפט המחוזי לדון בערעור על החלטתה של ועדת הכנסת בשאלת עצם הפרישה – ולא בשאלת עיתוי ההתפטרות שלאחר הפרישה. בהתאם לכך, ביושבו כערכאת הערעור על החלטתה של ועדת הכנסת בעניין "פרישה", היה על בית המשפט המחוזי לעסוק בשאלה זו, ובה בלבד, להבדיל מהשאלה של מועד ההתפטרות והיותו "סמוך" לפרישה. חריגתה של הפשרה מהשאלה העומדת לדיון, כך שתכלול גם קביעה שיפוטית ביחס למועד ההתפטרות, סטתה אפוא מן המסגרת הדיונית הראויה בבית המשפט המחוזי. ניתן להתרשם, כי תוספת זו היא שאפשרה את הפשרה. אולם, לא היה לה מקום – לא מבחינה פורמאלית, ואף לא מבחינה מהותית, כפי שמעיד המשך התפתחותם של הדברים. פסק הדין יצר, אף אם לא במכוון, מציאות חדשה שכבלה בפועל את ידי הגורמים המוסמכים על-פי דין להחליט בנושא. אם כן, אמירתו של בית המשפט המחוזי לפיה ההבנות

שהושגו משקפות עמדה "ראויה" אשר "עולה בקנה אחד עם החוק ועם עובדות המקרה", הייתה בבחינת כל המוסיף – גורע. פשרה היא טובה ורצויה, אך לא בכל מחיר.

25. הדברים נכונים שבעתיים, בשינויים המחויבים, גם ביחס לעמדה שננקטה בדיון מצד הייעוץ המשפטי לכנסת. ככל שעמדת הכנסת אינה מחייבת את ועדת הבחירות, ולנוכח הסכנה ליצירת הסתמכות עליה, מתעוררות תהיות באשר להחלטתו של הייעוץ המשפטי לכנסת לבחור בדרך הפשרה תוך הבעת עמדה מפורשת בסוגיות אלו. תהיות אלו מתחדדות נוכח הבהרותיו של הייעוץ המשפטי לכנסת עצמו כפי שבאו לידי ביטוי בבקשתו לתיקון פרוטוקול הדיון – הבהרות המלמדות על מודעות לקשיים שעלולים להיווצר בהמשך הדרך.

26. והנה מחירה של הפשרה במקרה זה: חבר כנסת לשעבר, שיש קביעה מפורשת באשר לכך שפרש מסיעתו, ולכאורה לא עמד במצוות החוק להתפטר מן הכנסת "בסמוך" לאחר מכן – כלומר פעל באופן שנכנס ל"ליבו" של סעיף 6א לחוק היסוד – מקבל "הכשר" להתמודד בבחירות במסגרת רשימה של מפלגה שיוצגה בכנסת היוצאת. כל זאת, נוכח ההכרה בשיקולים הנוגעים להגינות משפטית ולשלטון החוק בהיבט של כיבוד פסקי דין של בתי המשפט, המשמשים בסיס לכך. ראוי שכל הלקחים יופקו, כך שמקרה זה ישמש תמרור אזהרה להימנעות הישנותם של מקרים דומים אחרים.

## ש ו פ ט ת

### השופטת ע' ברון:

אני מסכימה לפסק דינה המקיף והממצה של חברתי הנשיאה אסתר חיות ולתוצאה שאליה הגיעה, כי דין הערעור להתקבל. אף לשיטתי לא ניתן בנסיבות המקרה להפעיל בעניינו של המערער את הסנקציה החמורה הקבועה בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת. זאת חרף העובדה שבמשך חודשים ארוכים נהג המערער כמי שפרש מסיעתו; ולאחר שהוכרז כפורש על ידי ועדת הכנסת, לא רק שהשתהה בהגשת הערעור על ההחלטה אלא שאף במהלך תקופה זו לא חדל מלעשות שימוש לרעה במעמדו כחבר כנסת והמשיך לפעול נגד סיעתו בגלוי ובמפורש. כחבריי השופטת דפנה ברק-ארז והשופט

דוד מינץ, אף אני סבורה כי את כובד המשקל בהקשר זה יש לשים על טענת ההסתמכות שנטענה על ידי המערער ביחס לפסק דינו של בית המשפט המחוזי בערעור.

פרוטוקול הדיון שנערך בבית המשפט המחוזי מלמד באופן מובהק כי עמדת הייעוץ המשפטי של הכנסת כפי שהוצגה למערער ולבית המשפט במהלך הדיון, היא שאם המערער יחזור בו מהערעור ויתפטר מכהונתו כחבר כנסת בתוך מספר ימים – ניתן יהיה לראות בכך כהתפטרות בסמוך לאחר הפרישה מסיעתו (להלן: עמדת ב"כ הכנסת). בפסק דין קצר בן 5 שורות שניתן בערעור, הובהר כי בהינתן עמדת ב"כ הכנסת חוזר בו המערער מן הערעור. יתר על כן, שלושת שופטי ההרכב, כולם כאחד, הביעו תמיכה ברורה בעמדת ב"כ הכנסת. על פי פסק הדין "מדובר בעמדה ראויה העולה בקנה אחד עם החוק ועם עובדות המקרה", ובדברים אלה ניתנה גושפנקא שיפוטית שאינה משתמעת לשני פנים, לכך שיש לראות במערער כמי שהתפטר בסמוך לפרישה. על יסוד האמור ויתר המערער על ערעורו והתפטר מהכנסת, ובדיון לפנינו אישרה ב"כ הכנסת כי אמנם היה בסיס להסתמכותו.

אינני מביעה דעה ביחס למהלך הדיון שהתקיים בבית המשפט המחוזי ולתוכנו של פסק הדין. ואולם משזה ביטא את הסכמת הצדדים, ולהסכמה ניתן הכשר מאת בית המשפט והיא אף קיבלה את ברכתו – אנו מחויבים להגן על הסתמכות הצדדים על פסק הדין. כל תוצאה אחרת תחתור תחת כוחה המחייב של ההכרעה השיפוטית, ואם נאמר שזו אינה מחייבת אנה אנו באים.

ש ו פ ט ת

השופטת י' וילנר:

קראתי בעיון את חוות-דעתה המקיפה של חברתי, הנשיאה א' חיות, ואני מצרפת דעתי לדעתה. לצד זאת, אבקש להציג הערות קצרות, כדלהלן.

1. חברתי הנשיאה מתייחסת לשאלה אם קיימת לוועדת הבחירות סמכות שיורית לקבוע – "באופן אגבי ולצורך הגשת הרשימות בלבד" – כי חבר כנסת פרש מסיעתו, במקרה שוועדת הכנסת לא נדרשה לעניין. משסוגיה זו לא התעוררה במקרה שלפנינו,

חברתי אינה רואה לקבוע בה מסמרות, אך מציינת כי לגישתה, "ככל שסמכות זו אכן קיימת יש לייחד אותה למקרים חריגים ביותר" (פסקה 55 לחוות דעתה).

לגישתי, בהינתן קביעתה של חברתי – שאני שותפה לה – כי פרישה של חבר כנסת מסיעתו משתכללת עם החלטת ועדת הכנסת בנושא, טמון קושי ממשי בהכרה בסמכות שיורית של ועדת הבחירות לקבוע שחבר כנסת פרש מסיעתו, באופן אגבי ולצורך הגשת הרשימות בלבד. אסביר.

במוקד ענייננו ניצב סעיף 6א(א) לחוק-יסוד: הכנסת, אשר מורה כי "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 [...]". סעיף זה מקנה אפוא לחבר כנסת שפרש מסיעתו את האפשרות להיכלל בבחירות לכנסת שלאחריה ברשימת מועמדים של מפלגה שהייתה מיוצגת בכנסת היוצאת, אם יתפטר מכהונתו סמוך לפרישתו. אם כן, אפשרותו של חבר כנסת להתפטר בנסיבות כאמור היא בבחינת נקודת האיזון שקבע המכונן, בין הרצון למנוע מחברי כנסת להשתמש לרעה במנדט שהוענק להם, לבין הרצון למנוע פגיעה בלתי מידתית בזכות היסוד לבחור ולהיבחר (ראו והשוו להחלטת יו"ר ועדת הבחירות מושא הליך זה, בפסקה 19). ואכן, הקביעה שלפיה הפרישה משתכללת רק עם החלטת ועדת הכנסת, וממילא "מרוץ הזמנים" לבחינת סמיכות ההתפטרות לפרישה מתחיל ממועד ההחלטה הנ"ל – מאפשרת לחבר כנסת שנקבעה פרישתו להספיק ולהתפטר מכהונתו על מנת להיכלל ברשימת מועמדים כאמור, ובכך מגשימה את האיזון הנ"ל שקבע המכונן.

לעומת זאת, אפשרות זו אינה עומדת, הלכה למעשה, לחבר הכנסת, במקרה שוועדת הבחירות – חלף ועדת הכנסת – היא זו שתקבע את דבר פרישתו, אגב הפעלת סמכותה לפי סעיף 63 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969. זאת, שכן סמכות ועדת הבחירות בהקשר זה מופעלת כאמור רק בשלב אישור הרשימות, וממילא התפטרות חבר הכנסת בשלב מאוחר זה של אישור הרשימות אינה עוד אפקטיבית. לפיכך, יש בהכרה בסמכות ועדת הבחירות בהקשר דנן כדי להפר את האיזון הטמון באפשרות להתפטר שנקבע בסעיף 6א לחוק היסוד, ולפגוע בזכות היסוד לבחור ולהיבחר במידה העולה על זו שהתווה המכונן.

אכן, לא נעלם מעיניי, כי אי-הכרה בסמכות ועדת הבחירות לקבוע כי חבר כנסת פרש מסיעתו, עלולה להוביל למצבים מוקשים, שבהם חבר כנסת יפעל בניגוד לסיעתו, ואף עלול להצהיר על פרישתו ממנה, אך לא יחשב כפורש כל עוד לא נקבע כך על-ידי

ועדת הכנסת. ואולם, קושי זה קיים גם בהכרעה שלפיה הפרישה משתכללת רק עם החלטת ועדת הכנסת, ולא קודם לכן (ראו והשוו להחלטה מושא הליך זה, בפסקה 31), ולמרות זאת, היתרונות שבהכרעה זו – ובכללם, מתן האפשרות לחבר הכנסת להתפטר מכהונתו לאחר קביעה בדבר פרישתו, כדי להימנע מהסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק היסוד – גוברים על חסרונותיה.

בהינתן כל זאת, ואף שהשאלה אינה מתעוררת כאמור בענייננו, ראיתי להדגיש כי ספק רב בעיניי אם יש מקום להכיר בסמכות ועדת הבחירות לקבוע שחבר כנסת פרש מסיעתו.

2. אשר לשאלת סמכות ההכרעה בענייני כשירות מועמדים לכנסת, חברתי עומדת על כך שלנוכח לשון החקיקה הרלוונטית, אין מנוס מן המסקנה כי סמכות ההכרעה הסופית בענייני כשירות – לרבות ההחלטה אם יש לגרוע מועמד מרשימה לפי סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת – מסורה לוועדת הבחירות, ולא ליושב הראש שלה, וכאמור אף אני מצטרפת למסקנה זו. חברתי מדגישה עוד, כי החלטה בענייני כשירות כאמור כרוכה בדיון והכרעה בשאלות משפטיות מובהקות. בהינתן האמור, אף אני סבורה כי בכל הנוגע לסוגיות של כשירות מועמדים, על יו"ר הוועדה לנהל הליך מעין-שיפוטי, ולהניח את מסקנותיו לפני חברי הוועדה כחוות-דעת משפטית. חוות-דעת זו תנחה את ועדת הבחירות לקראת הדיון וההכרעה באישור הרשימות, בהתאם לסמכותה לפי חוק; וחזקה על חברי הוועדה כי יעניקו בהקשר זה משקל נכבד ומשמעותי לחוות-דעתו המשפטית של יו"ר הוועדה.

## ש ו פ ט ת

### השופט נ' סולברג:

1. בחוות דעתה המקיפה, פירטה חברתי הנשיאה א' חיות, את הנימוקים שהביאו לקבלת הערעור. בעיקרו של דבר, דעתי כדעתה. בשולי דבריה, אעיר בקצרה.

2. שלוש שאלות עלו בערעור, וכפי שציין יו"ר ועדת הבחירות, שאלות אלה ניתנות להגדרה באמצעות מילים ששורשן אחד: סמכות, 'בסמוך' ו-הסתמכות. השאלה הראשונה היא עקרונית: למי נתונה הסמכות לקבוע כי חבר כנסת אינו כשיר להתמודד לבחירות

לכנסת, משאינו עומד בתנאיו של סעיף 6א(א) לחוק-יסוד: הכנסת (להלן: חוק היסוד) – האם לכנסת עצמה, באמצעות ועדת הבחירות במליאתה, או שמא ליו"ר הוועדה כשהוא לבדו? שאלה שנייה – האם יש לראות את המערער, חבר הכנסת לשעבר עמיחי שיקלי, כמי ש"התפטר מכהונתו בסמוך לפרישתו", כלשון סעיף 6א(א) לחוק היסוד, נוכח פרק הזמן שחלף ממועד החלטת ועדת הכנסת להכריז עליו כפורש (25.4.2022), ועד למועד שבו הגיש את כתב התפטרותו ליו"ר הכנסת (12.7.2022), ובהינתן הליכי הערעור שניהל בתוך פרק זמן זה? ושאלה שלישית – מהי מידת הסתמכותו של שיקלי על פסק הדין של בית המשפט המחוזי, אשר ניתן בתום דיון בערעור שהוגש על-ידו, נגד החלטת ועדת הכנסת להכריז עליו כפורש; ומהו המשקל שיש ליתן להסתמכות זו, במסגרת הכרעה בשאלת כשירותו להתמודד ברשימת הליכוד בבחירות לכנסת ה-25?

3. הערתי העיקרית נוגעת לשאלה הראשונה, היא שאלת הסמכות. אכן, כפי שמציינת חברתי הנשיאה, קיים מתח מסוים בין לשון החוק, המורה כי הגורם בעל הסמכות להכריע בשאלת כשירותם של מועמדים הוא "הועדה המרכזית" (סעיף 63 לחוק הבחירות), דהיינו – ועדת הבחירות המרכזית בהרכבה המלא, לבין הפרקטיקה שנהגה בעבר, שלפיה יו"ר ועדת הבחירות מכריע לבדו בענייני כשירות, לרבות בשאלת כשירות לפי סעיף 6א(א) לחוק היסוד (ראו, למשל, פ"מ 1/23 בן מאיר נ' יברקן (19.1.2020)). תמים-דעים אני עם חברתי הנשיאה, כי חרף המתח האמור, הפרקטיקה שנוצרה, כשלעצמה, אינה יכולה לגבור על פשוטו של מקרא, על הוראות החוק התרות, ככתבן וכלשונו. זאת, גם אם יש בנמצא נימוקים טובים התומכים בפרקטיקה האמורה (כפי שהטעימה חברתי בפסקאות 39-41 לחוות דעתה). לבד מן העובדה שלפרשנות שלפיה הסמכות נתונה ליו"ר הוועדה – אין אחיזה בלשון החוק, הרי שמסקנה זו מתבקשת גם מלשון סעיף 146(ב) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות), שבגדרו גילה המחוקק את דעתו, באופן מפורש, כי ועדת הבחירות אינה רשאית לאצול ליו"ר הוועדה את "הסמכות שלא לאשר רשימת מועמדים" (כאשר כוונת הדברים היא גם למועמד יחיד; וראו לעניין זה את אשר נקבע בסעיף 64 לחוק הבחירות). ברי, כי להוראה זו, המונעת מוועדת הבחירות לאצול את סמכותה שלא לאשר מועמדים, אין כל פשר, ככל שתתקבל הפרשנות הנ"ל, שלפיה יו"ר הוועדה הוא בעל סמכות, ולו מקבילה, לאשר או למנוע התמודדות של מועמד, מחמת אי-כשירות.

4. בהקשר זה, קובעת חברתי הנשיאה 'נוסחה' לגישור על המתח האמור; בין הפרקטיקה והנימוקים התומכים בה, לבין הסמכות הפורמלית על-פי החוק. לשיטתה, מקום שבו מתעוררת שאלת כשירות של מועמד, יש להעלותה לפני יו"ר הוועדה, אשר יקיים לגביה "הליך מעין-שיפוטי בהתבסס על טענות בכתב, ישקול בדבר וינמק את

החלטתו". לאחר מכן, תוצג ההחלטה לפני ועדת הבחירות, "כחוות דעת משפטית". לעניין זה, מוסיפה חברתי הנשיאה וקובעת, כי "היות שהבחינה האם הרשימה 'הוגשה כהלכה' היא שאלה משפטיות במהותה, על הוועדה להעניק בהקשר זה משקל משמעותי ביותר לחוות הדעת המשפטית מטעם יו"ר הוועדה, כגורם המומחה בהקשר זה, ונקודת המוצא היא שהרשימות יאושרו בהתאם לחוות דעתו, אלא אם יש טעם מבוסס שלא לעשות כן". מדבריה-אלה של חברתי, עשוי להשתמע, כי מעמדה של חוות הדעת של יו"ר הוועדה הריהו פּפּסע ממעמדה של חוות דעת מחייבת כלפי ועדת הבחירות. גם אני סבור, כי מקום שבו עסקינן בשאלות משפטיות באופיין – וכך הן, בדרך כלל, מרבית השאלות הנוגעות לענייני כשירות (גיל, אזרחות, תקופת צינון של מועמדים שחדלו מלכהן בתפקידים ציבוריים וכו') – יש להעניק לחוות דעתו של יו"ר הוועדה, משקל שיהלום את מומחיותו ואת תפקידו כשופט של בית המשפט העליון. ועדיין, סוף כל סוף, המחוקק העניק את הסמכות להכריע, לוועדת הבחירות דווקא, ולא ליו"ר הוועדה לבדו. זאת, בניגוד לעניינים אחרים שבהם הוענקה ליו"ר הוועדה סמכות מפורשת (למשל, בנוגע לקביעה אם עבירה שביצע מועמד, יש בה משום קלון; ראו: סעיף 6 לחוק היסוד, וסעיף 56ב לחוק הבחירות). סמכות זו, לאשר רשימת מועמדים "שהוגשה כהלכה", מטילה על ועדת הבחירות את החובה להפעיל שיקול דעת עצמאי, בטרם קבלת החלטה. משכך, ספק בעיני אם יש מקום לקבוע "נקודת מוצא" להפעלת שיקול הדעת של הוועדה, גם כאשר נושא ההחלטה הוא ענייני כשירות. לכך אוסיף, מבלי לטעת מסמרות, כי יתכן שראוי לאמץ גישה דיפרנציאלית בהקשר זה, גם כאשר עסקינן בשאלות של כשירות: ככל שהשאלה העומדת על הפרק היא שאלה משפטית-מקצועית באופן מובהק, ואינה מערבת שיקולים אידיאולוגיים-פוליטיים, הרי שראוי כי ועדת הבחירות תעניק לחוות הדעת של יו"ר הוועדה משקל רב יותר. לעומת זאת, ככל שבשאלה הנתונה להכרעה שזורים גם שיקולים שאינם משפטיים טהורים, בפרט כאשר אלה הופכים דומיננטיים, יתכן כי ניתן להפחית מהמשקל שינתן לחוות הדעת של יו"ר הוועדה. עוד אוסיף, כי הכרעה בשאלה אם מועמד "התפטר מכהונתו בסמוך לפרישתו" לפי סעיף 6א(א) לחוק היסוד, עשויה, במקרים מסוימים, לערב שיקולים שונים, מכאן ומכאן (מבלי להביע עמדה בעניין זה, לגבי המקרה שלפנינו).

5. חברתי הנשיאה מציינת בחוות דעתה, כי בנסיבות המקרה דנן, היא אינה נדרשת להכריע בשאלה אם די בסוגיית הסמכות "כדי להכריע את הערעור", משנמצא כי יש מקום להתערב בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות מטעמים אחרים. לגבי דידי, משעה שהכריעה חברתי הנשיאה, כאמור לעיל, כי הסמכות נתונה לחברי הוועדה ולא ליושב הראש, ומשנמנע מחברי הוועדה להעלות הצעה אחרת לסדר היום של הוועדה, כזו שתאפשר את התמודדותו של שיקלי (כאמור בפסקה 46 לחוות הדעת של חברתי) – די היה בכך כדי

להצדיק את קבלת הערעור (אינני נדרש כאן ועכשיו לסעד הספציפי שהיה ניתן בדוחק השעה שבה נדון לפנינו הערעור, נוכח סד-הזמנים שקבע המחוקק לקראת הבחירות). אמנם, יו"ר הוועדה ונציגיו פעלו בהתאם לפרקטיקה שנוצרה, וזו אכן מלמדת כי אין לזקוף לחובתם את "הליקוי" שנגרם, כלשונה של חברתי, שכן שאלת הסמכות לא זכתה עד פה לדיון מעמיק בפסיקה. ואולם, אין ב'העדר אשמה' כדי ליתן הכשר להחלטה שהתקבלה בלא סמכות.

6. לבסוף, הערעור שלפנינו מעורר את שאלת היחס שבין זכות הערעור הנתונה לחבר כנסת שהוכרז כפורש, לפי סעיף 61(ג) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, הניתנת למימוש, כפי שקובעת חברתי, בתוך פרק זמן של 60 ימים (בהתאם לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018), לבין האפשרות העומדת לו להתפטר מחברותו בכנסת, "בסמוך" לפרישה, כהוראת סעיף 6א(א) לחוק היסוד, ובכך לחסן עצמו מהסנקציה המונעת התמודדות של ח"כ פורש ברשימת מועמדים שהיתה מיוצגת בכנסת היוצאת. השאלה המתעוררת בהקשר זה היא, האם ח"כ שהוכרז כפורש, וניצל את 60 ימי הערעור הנתונים לו כחוק, יוכל לטעון כי התפטר "בסמוך" למועד הפרישה? מחד גיסא, מתן אפשרות שכזו, עשוי להביא לעיכוב משמעותי עד להתפטרות חבר הכנסת הפורש מתפקידו, כשבמהלך פרק זמן זה יכול הנ"ל לפעול נגד סיעתו, בניגוד לתכלית החקיקה; כך לכאורה, לפי הנטען, אירע בענייננו. מאידך גיסא, ספק אם יש מקום 'לפקוד עוון' על מי שניצל את פרק הזמן שהעניק לו המחוקק במלואו, לשם הגשת ערעור. בעניין דנן, עמדתי היא כי שאלה זו אינה טעונה הכרעה. זאת, נוכח טענת ההסתמכות על פסק הדין של בית המשפט המחוזי, שלדעתי, די היה בה כדי לאשר את התמודדותו של שיקלי בנסיבות העניין, אף מבלי לקבוע אם אכן התפטר "בסמוך" לפרישה, אם לאו. ניתן אפוא להותיר שאלה זו לעת מצוא, בתקווה, כפי שציינה חברתי הנשיאה, כי המחוקק ישנס מותניו, יתן דעתו ל'חורים' שבהסדר החוקי הקיים, ויקבע הוראות ברורות בעניין זה. מלאכת החקיקה נחוצה; ממש.

7. הסכמתי נתונה אפוא, כאמור, בעיקרו של דבר, לחוות דעתה של חברתי הנשיאה.



יש טעם רב בהשגות המערער על החלטת יו"ר ועדת הבחירות, הן במישור הסמכות, הן במישור ההסתמכות, אשר תוצאתה שלילת זכותו להתמודד בבחירות הקרובות לכנסת ה-25. משכך, אף לגישתי יש לקבל את הערעור, אולם נימוקיי שונים.

תמצית רקע עובדתי

1. הרקע העובדתי המלא נפרס בהרחבה בחוות דעתה של חברתי, הנשיאה א' חיות. משכך, אסתפק בסקירה תמציתית בלבד. המערער, חבר הכנסת לשעבר עמיחי שיקלי (לעיל ולהלן: המערער או שיקלי), נבחר לכנסת ה-24 במסגרת רשימת סיעת ימינה. במועד כינון הממשלה, אשר באותה העת עמד בראשה יו"ר סיעת ימינה (להלן: ימינה או סיעת ימינה), חבר הכנסת נפתלי בנט, המערער הצביע נגד מתן אמון בממשלה. בחלוף כ-10 חודשים ימינה ביקשה להכריז על המערער כפורש מהסיעה. ביום 25.4.2022 ועדת הכנסת קיבלה את בקשתה (להלן: החלטת ועדת הכנסת).

סעיף 61(ג) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (להלן: חוק הכנסת), קובע "על החלטת ועדת הכנסת על פי סעיף זה, רשאי חבר הכנסת לערער לבית המשפט המחוזי בירושלים, שידון בערעור בשלושה". שיקלי מימש זכות זו והגיש ערעור לבית המשפט המחוזי. בדיון בערעור, לאחר שטענות הצדדים נשמעו בהרחבה, ביוזמת בית המשפט ונוכח עמדת באת-כוח ועדת הכנסת אשר תובא בפירוט בהמשך, הושגה הסכמה שלאורה ניתן פסק דין (לעיל ולהלן: פסק הדין) כדלקמן:

"לאחר שהתקיים דיון ונשמעו טענות הצדדים, המערער ביקש לחזור בו מהערעור מהטעמים שפירט בא-כוחו ולאחר ששמע את דברי ב"כ משיבים 1-3. לפיכך, הערעור נדחה. רשמנו לפנינו את עמדת ב"כ המשיבים 1-3, 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."

2. על מנת להבין את הרציונל שבבסיס ההסכמה שהושגה ועוגנה בפסק הדין, יש לפנות לסעיף 6א(א) לחוק-יסוד: הכנסת (להלן: החוק): "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 [...]". מאחר

שהכנסת ה-24 התפזרה בתקופה שבין הגשת הערעור לדיון בו, זו הסנקציה שעמדה לנגד עיני הצדדים באותה העת ואשר ממנה המערער ביקש להימנע.

3. בחלוף יומיים, ובמסגרת סד הזמנים שנקבע בפסק הדין, המערער מילא את חלקו בהסדר שגובש עמו והתפטר מכהונתו בכנסת ה-24. כחודשיים לאחר מכן שובץ ברשימת מפלגת הליכוד, המערערת 2 (להלן: הליכוד), לכנסת ה-25. בהמשך לכך, ביום 19.9.2022, המשיבות 2-3 ביקשו לקבוע כי המערער אינו כשיר להיות מועמד ברשימת הליכוד. בבקשה זו הכריע יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25 (להלן: יו"ר ועדת הבחירות), אשר קבע כי אין להכיר במערער כמי שהתפטר "בסמוך לפרישתו" ומשכך ועדת הבחירות המרכזית מנועה מלאשר את מועמדותו ברשימת הליכוד לבחירות הקרובות.

4. שיקלי העלה לפנינו השגות רבות נגד החלטה זו. המרכזיות שבהן מתייחסות לסמכות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, לקביעה כי בנסיבות העניין לא התפטר "בסמוך לפרישתו" ולכך שלא התקבלה טענתו כי נוכח פסק הדין התגבשה מצדו הסתמכות.

5. טרם אפנה לדיון והכרעה בסוגיות אלו אוסיף הערה מקדמית. מאחר שהערעור ששיקלי הגיש על החלטת ועדת הכנסת נדחה, נקודת המוצא בהליך שלפנינו היא כי שיקלי פרש מסיעת ימינה. בהמשך לכך, עלינו לבחון האם צדק יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בקביעתו כי התפטרות המערער מכהונתו כחבר כנסת ביום 12.7.2022, לא נעשתה "סמוך לפרישתו".

בהינתן זאת, ועל רקע טענות חלק מהצדדים לערעור, אני רואה להדגיש כי עלינו להימנע מלהתיימר להכריע האם התנהלות כזו או אחרת אותה ביצעו המערער, ימינה או כל גורם פוליטי אחר, עולה בקנה אחד עם אידיאולוגיה מסוימת או לא. בכפוף להוראות הדין, בחינה האם נבחר הציבור פעלו בהתאם לאידאולוגיה אשר בשמה נבחרו לתפקידם ראוי כי תיעשה על ידי הציבור ולא על ידי המשפט. ממילא, ספק בעיני אם כלל ניתן לבחון סוגיות שכאלו על בסיס כללים משפטיים גרידא. אין לי אלא לשוב על עמדתי כפי שבאה לידי ביטוי בעניין שפיר המתאימים, בשינויים מסוימים, גם לענייננו:

"[...] אני סבור כי הביקורת האפקטיבית העיקרית לבחינת ה"צידוק" להחלטות חברי הכנסת היא זו המופעלת כלפיהם על ידי בוחריהם – ולא על ידי בית המשפט. ציבור הבוחרים אינו אדיש לפעולות חברי הכנסת, ומודע היטב להחלטותיהם הכרוכות בפשרות פוליטיות שונות.

בכוחו להשפיע על חברי הכנסת הן באופן ישיר על ידי פניה אליהם, הן באופן עקיף ביום הבחירות. הדברים נכונים ביתר שאת בהקשר הנוכחי, שכן זמן קצר יחסית לאחר חקיקת הוראת השעה פוזה הכנסת, והתקיימו בחירות נוספות שבמרכזן עמדו הפשרות הפוליטיות שאומצו על ידי חברי הכנסת ה-23. מנגד, דומה כי המנדט הנתון לבית משפט זה לבחון את ה"צידוק" להחלטות חברי הכנסת מוגבל למדי – אם בכלל" (בג"ץ 5969/20 שפיר נ' הכנסת, פסקה 9 לחוות דעתי (23.5.2021)).

אכן, לעיתים קו הגבול שבין המגרש הפוליטי למגרש המשפטי מיטשטש. כזה הוא ההליך שלפנינו, המחייב משנה זהירות מפני חריגה מהזירה המשפטית לזירה הפוליטית. מה שנראה בעיניו של אחד כדרך התנהלות התואמת לאידאולוגיה מסוימת או להבטחות שניתנו לבוחר במהלך קמפיין בחירות, נראה שונה לחלוטין בעיניו של אחר. אף לא לנו "לחלק ציונים" להתנהלות המערער או סיעת ימינה, לשבט או לחסד. אם נסטה מכך ונחווה את דעתנו באשר להתנהלות חברי כנסת בזירה הפוליטית, נחרוג מתפקידנו, נערער את האיזון שבין הרשויות ונפגע באמון שהציבור רוחש לבית המשפט וכך גם ליו"ר ועדת הבחירות בהיותו שופט בית המשפט העליון.

הזכות להתמודד בבחירות והגבלתה בסעיף 6א לחוק

6. הזכות להתמודד בבחירות, המעוגנת בסעיף 6(א) לחוק, תוארה על ידי הנשיא מ' שמגר בתור "[...] זכות יסוד מדינית, אשר בה באים לידי ביטוי רעיון השוויון, חירות הביטוי וחופש ההתאגדות, ומכאן כי זכות זו היא מן הסימנים המובהקים של חברה דמוקרטית" (ע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד לט(2) 225, 266 (1985); ראו גם: רע"א 7504/95 יאסין נ' רשם המפלגות, פ"ד נ(2) 45, 59 (1996); א"ב 1095/15 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים נ' ח"כ חנין זועבי, פסקה 5 לחוות דעתה של הנשיאה מ' נאור (10.12.2015)).

לצד האמור, זכות זו, בדומה לזכויות יסוד נוספות, אינה מוחלטת. ישנם מקרים שבהם המחוקק ראה לנכון להגבילה משיקולים שונים (ראו למשל, סעיפים 6(א), 7 ו-7א(א) לחוק). במרוצת השנים בית משפט זה קבע כי הגבלות על הזכות להתמודד בבחירות יש לפרש בצמצום בשל החשש להגבלת זכות יסוד אחרת זו יתר על המידה (ראו: א"ב 852/20 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23 נ' ח"כ היבא יזבק, פסקה 3 לחוות דעתי (9.2.2020) והאסמכתאות הנכללות שם). ההגבלה שבמוקד הערעור היא הקבועה בסעיף 6א לחוק. בשל חשיבות סעיף זה לענייננו, אפנה אליו במלואו:

6א. (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.”

7. הרקע לחקיקת סעיף זה נסקר בהרחבה בחוות דעתה של הנשיאה א' חיות בעניין קלנר (ע"א 4799/19 ח"כ אריאל קלנר נ' הליכוד - מפלגה לאומית ליברלית, פסקאות 13-10 (28.7.2019)); ותכליתו הובהרה זה מכבר בפסיקה [...] 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...” (בג"ץ 1759/06 מפלגת העבודה נ' יו"ר וועדת הבחירות המרכזית, פסקה 8 (14.8.2006) (להלן: עניין העבודה)). במידה רבה, הייחודיות שבהגבלת הזכות להיבחר בנסיבות אלו נובעת מכך שתכליתה להגן על רצון הבוחר ולכבדו, דווקא באמצעות הגבלת זכותו של חבר כנסת מסוים מלהתמודד בבחירות.

לאחר סקירה תמציתית זו, אפנה כעת להכרעה בסוגיות אשר במחלוקת בענייננו

שלנו.

סמכות יו"ר ועדת הבחירות

8. לטענת המערער, יו"ר ועדת הבחירות לא היה מוסמך לדון ולהכריע לבדו בבקשה לקבוע כי הוא אינו כשיר להיות מועמד ברשימת הליכוד. לשיטתו, סמכות זו מוקנית בחוק לוועדת הבחירות המרכזית ואף לא ניתן לאצול אותה ליו"ר הוועדה.

9. כשלב ראשון לבחינת טענה זו, אפנה לסעיף 63 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות):

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

סעיף זה, הקובע בידי מי הסמכות לאשר רשימת מועמדים מתייחס אפוא ל”ועדה המרכזית” (שהיא בהתאם לסעיפים 1 ו-15 (א) לחוק הבחירות – ועדה הבחירות המרכזית). סעיף 24 (ב) לחוק הבחירות מוסיף, כי החלטות ועדת הבחירות המרכזית “יתקבלו ברוב קולות של המשתתפים בהצבעה; היו הדעות שקולות, רשאי יושב ראש הישיבה להכריע.”

לצד זאת, האפשרות כי ועדת הבחירות המרכזית תאצול מסמכויותיה מוסדרת בסעיף 146 (ב) לחוק: “הועדה המרכזית רשאית לאצול מסמכויותיה ליושב ראש הועדה יחד עם סגניו ולהעביר לביצועם תפקידים המוטלים עליה, למעט הסמכויות או התפקידים לפי סעיפים 17(ו), 19, 21(א), 68(ג), 76, 84, 137, 142 ו-145 והסמכות שלא לאשר רשימת מועמדים” [ההדגשה הוספה – י’ א’]. הנה כי כן, המחוקק קבע באילו מקרים הועדה המרכזית יכולה לאצול מסמכויותיה; וכי גם באותם מקרים, תאצול מסמכויותיה ליושב ראש הועדה יחד עם סגניו.

הקורא סעיפים אלו ברצף יתהה האם אין להגיע למסקנה פשוטה ולפיה המחוקק הקנה לוועדת הבחירות את הסמכות לאשר רשימות מועמדים, וקבע כי הסמכות שלא לאשרן אינה ניתנת לאצילה ליושב ראש הועדה.

10. מנגד, לטענת המשיבים 1 ו-4 סמכותו של יו”ר הועדה להכריע בשאלת אישור רשימת מפלגת הליכוד לבחירות לכנסת ה-25 נובעת מהמילים “הוגשה כהלכה” שבסעיף 63 לחוק הבחירות. לשיטת המשיבים 1 ו-4, יש להבחין בין מקרה של פטילת רשימה – לפי סעיף 7א לחוק, שהסמכות בו נתונה לוועדת הבחירות המרכזית; לבין מקרה שבו עולה שאלה של כשירות – קרי, האם רשימה “הוגשה כהלכה”, שבו הסמכות ליו”ר ועדת הבחירות. נומק: “כך פירשו את הסעיף וכך נהגו מאז ומעולם כל יושבי ראש ועדת הבחירות, באופן שכל הנושאים הקשורים לכשירות נדונים מזה עידן ועידנים בפני יושב ראש ועדת הבחירות לבדו.”

11. אם כך, לפנינו טענה לקיומו של “נוהג” או פרקטיקה המקנה ליו”ר ועדת הבחירות סמכות להכריע לבדו בנדון. גם אם אניח כי עלה בידי המשיבים 1 ו-4 להוכיח קיומו של מנהג או נוהג שכזה במקרים דומים, וספק רב אם כך לנוכח תקדימיות המקרה

שלפנינו, יש להזכיר מושכלות יסוד של עקרון חוקיות המינהל "הדמוקרטיה מקנה את הריבונות לעם. העם הוא שמקנה לממשלה ולכל רשות מינהלית אחרת, באמצעות חוקים, את כל הסמכויות שבידיהן. ואין בידיהן אלא הסמכויות שהחוק הקנה להן. החוק אם כן, הוא המקור, כמו גם הגבול, של כל תפקיד וכל סמכות של כל רשות" (יצחק זמיר הסמכות המינהלית 50 (מהדורה ראשונה) (תשנ"ו)). אשר למקרה של מנהג הנוגד חוק, נכתב זה מכבר בספרות המשפטית:

"[...] המשפט הישראלי מקנה גם לחקיקה מעמד עדיף על המנהג. כאשר קיים מנהג הנוגד חוק, הריהו נדחה מפני החוק, גם אם בפועל לא נעשה שימוש בחוק ואף אם המנהג מאוחר לחוק. הטעם העומד ביסוד השקפה זו הוא, כי נורמות משפטיות פרי יצירתו של הריבון עדיפות על פני כל מקור משפטי אחר" (שמעון שטרית "המנהג במשפט הציבורי" ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי 375, 385 (יצחק זמיר עורך, 1993); ראו והשוו גם: בג"ץ 1179/90 סיעת ר"צ, התנועה לזכויות האזרח ולשלום נ' עובדיה עלי, ח"כ, ממלא-מקום יו"ר הכנסת, פ"ד מד(2) 031 (1990)).

בהמשך לאמור, בפסיקה נדונה לא אחת סוגיית תוקפו המשפטי של מנהג בהקשרים שונים (ראו: בג"ץ 9029/16 עו"ד יצחק אבירם נ' שרת המשפטים, חוות דעתו של השופט נ' הנדל (1.2.2017); ע"א 1773/06 אלף נ' קיבוץ איילת השחר, פסקאות 50-46 (19.12.2010); בג"ץ 3132/15 מפלגת יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ' ראש ממשלת ישראל, פסקאות 45-47 לחוות דעתה של הנשיאה מ' נאור (13.4.2016)).

12. בענייננו, די לטעמי בקביעה, המתבקשת, כי ככל שפרשנות נכונה של החוק משמעותה כי סמכות מסוימת נתונה לוועדת הבחירות, ולא ליו"ר ועדת הבחירות, אין בכוחו של מנהג, נוהג או פרקטיקה מסוימים ליטול סמכות זו ממנה. בסוגיה שלפנינו אף יש להקפיד הקפדה יתרה, שכן המחלוקת היא האם הסמכות מצויה בידי ועדת הבחירות המרכזית, אשר פרט ליו"ר הוועדה היא מעין "כנסת זוטא" שחבריה נציגי גופים פוליטיים (בג"ץ 1262/06 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' סיעת ש"ס, פ"ד סא(1) 185, 204 (2006)); או בידיו של יו"ר הוועדה – אחד משופטי בית המשפט העליון (סעיף 17(א) לחוק הבחירות).

13. בהינתן האמור, קיים ספק של ממש האם החלטת יו"ר ועדת הבחירות ניתנה בסמכות. על אף שגם לגישתי יש הגיון רב כי ההכרעה בסוגיות אלו אכן תתקבל על ידי יו"ר ועדת הבחירות, לא לנו לשנות את ההסדר שהמחוקק קבע בחוק הבחירות באמצעות

פרשנות מרחיבה עד מאוד ללשון החוק (ראו והשוו: יעקב בן-שמש "מי מוסמך לפסול מועמד לפי סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת?" בלוג רשות הדברים 7 (2.10.2022)).

מכל מקום, ועל רקע האמור בחוות דעתה של הנשיאה, משעמדת יו"ר ועדת הבחירות לא הונחה לפני חברי ועדת הבחירות המרכזית כחות דעת שביכולתם לקבלה או לדחותה, איני רואה להכריע באשר למשקל שנדרש מהם לייחס לה.

בכל זאת אוסיף, כי אם החוק מסמיך את וועדת הבחירות המרכזית להכריע בנדון, אין לאמץ גישה המקנה לעמדת יו"ר ועדת הבחירות, במקרים מסוימים, משקל כה משמעותי – כמעט מכריע. יש שיגידו כי צמצום מרחב שיקול הדעת של חברי הוועדה באופן שכזה, שעלול לחייבם לאמץ את גישת יו"ר הוועדה כ"נקודת מוצא", מרוקן מתוכן את הסמכות שניתנה להם. כאמור, לא לנו לשנות את ההסדר שהמחוקק קבע בחוק הבחירות.

14. אל מול כל זאת, כמפורט בחוות דעתה של הנשיאה, הקושי שבטענת המערער הוא כי רק עתה, לפנינו, ראה להשיג על סמכות יו"ר ועדת הבחירות. בהתאם, טענה זו לא נדונה ולא הוכרעה בהחלטה מושא ערעור זה. כן ראוי לציין כי גם אם טענת המערער בדבר חוסר סמכות יו"ר ועדת הבחירות תתקבל, אין משמעות הדבר כי הוא התפטר "סמוך לפרישתו", אלא כי יש להשיב את הנושא לבחינת הגוף המוסמך.

מכל מקום, בנסיבות ענייננו סוגיה זו אינה מחייבת הכרעה מאחר שדי בטענות המערער ביחס להסתמכותו על פסק הדין כדי להצדיק את קבלת הערעור. על כך ארחיב כעת.

האם המערער התפטר בסמוך לפרישתו

15. כאמור, לטענת המערער יו"ר ועדת הבחירות שגה בקביעתו כי לא התפטר "בסמוך לפרישתו", בפרט בהתחשב בהסתמכותו על פסק הדין. ההכרעה בטענה זו מחייבת קביעות במספר שלבי ביניים: תחילה, יש לקבוע האם המערער נדרש להתפטר בסמוך להחלטת ועדת הכנסת או בסמוך להכרעה בערעור על החלטת ועדת הכנסת; בהתאם לכך, יש להכריע האם המערער, כקביעת יו"ר ועדת הבחירות, השתהה בהתנהלותו; ולבסוף, בהתחשב בקביעות לעיל, יש לקבוע האם המערער התפטר "בסמוך לפרישתו".

## אבחן כעת סוגיות אלו על פי סדרן.

“בסמוך” להחלטת ועדת הכנסת או “בסמוך” להכרעה בערעור

16. דרך אחת לבחון את ציר הזמן הרלוונטי היא כי הערעור על החלטת ועדת הכנסת הוגש 49 יום לאחר שניתנה, והתפטרות המערער הוגשה 78 יום לאחר אותה החלטה. דרך שונה להציג ציר זמנים זה, היא כי המערער הגיש את התפטרותו יומיים בלבד לאחר שפרישתו מהסיעה הפכה ל“חלוטה”, עם דחיית הערעור שהגיש על החלטת ועדת הכנסת.

לטענת המערער, לו היה מתפטר עובר להכרעה בערעור, הדיון בו היה נהפך לתיאורטי בלבד. נוכח זאת, ומאחר שהדין מקנה לו זכות ערעור על החלטת ועדת הכנסת, נטען כי היה עליו להתפטר רק בסמוך לאחר ההכרעה בערעור, כפי שאכן עשה.

17. הנה כי כן, סוגיה מקדמית הדורשת הכרעה היא האם התיבה “סמוך לפרישתו” מתייחסת למועד החלטת ועדת הכנסת, או למועד ההכרעה בערעור על החלטת ועדת הכנסת. מורכבות השאלה מתחדדת מאחר שלצד זכות הערעור על החלטת ועדת הכנסת, שנקבעה כאמור בסעיף 61(ג) לחוק הכנסת, לא נקבעו סדרי הדין מתאימים. בשל כך נותרה עמימות ביחס לסד הזמנים להגשת הערעור והמצב המשפטי במהלך בירור הערעור – ובכלל זה האם הזמן שחולף עד להגשת הערעור וההכרעה בו נזקף אף הוא לחובת המערער.

18. על פני הדברים, המערער צודק כי אין ערך רב בזכות הערעור, הקבועה במפורש בחוק הכנסת, אם עובר להגשת הערעור או ההכרעה בו עליו להתפטר על מנת שלא תחול עליו הסנקציה הקבועה בסעיף 6א(א) לחוק. מנגד, אימוץ פרשנותו מעוררת מספר קשיים: ראשית, קיים קושי בכך שנקודת הפתיחה שלאורה יש לבחון האם המערער התפטר “סמוך לפרישתו” תקבע למעשה רק בחלוף פרק הזמן להגשת הערעור. משמע, אם מוגש ערעור, פרק זמן זה ימנה רק לאחר ההכרעה בו, ואם לבסוף, לאחר כ-60 ימים (למשל) לא מוגש ערעור, הרי שאותו פרק זמן החל בדיעבד כבר לפני 60 יום; שנית, פרשנות לפיה הביטוי “סמוך לפרישתו” מתייחס דווקא למועד ההכרעה בערעור על החלטת ועדת הכנסת אינה מתיישבת עם לשון החוק; שלישית, מתן האפשרות להאריך את פרק הזמן שנחשב “סמוך לפרישתו” באופן אוטומטי, באמצעות הגשת ערעור ועד להכרעה בו, אינה רצויה וחותרת תחת התכליות של סעיף 6א לחוק. קביעה שכזו אף תספק תמריץ לא רצוי להגשת ערעורי סרק ולגרירת רגליים במהלך הדיון בערעור.



19. לאחר שהוצגו לפנינו מספר גישות בעניין זה, לטעמי הדרך הנכונה לנהוג לפיה היא זו אשר בה אנו נוקטים מדי יום ביומו ביחס להחלטות שיפוטיות הנתקפות בהשגה ערעורית. היינו, ההחלטה שהתקבלה מחייבת מרגע שניתנה ותוקפה אינו מותנה ב"אשרור" ערכאת הערעור. בהתאם, מי שמבקש לעכבה או לקבל סעד זמני ביחס לה עד להכרעה בערעור, נדרש לפנות בבקשה מתאימה לסעד שכזה.

דומה כי כך אף סברו באי-כוח המערער בזמן אמת, כאשר בקשתו לעיכוב ביצוע החלטת ועדת הכנסת או למתן סעד זמני עד להכרעה בערעור נומקה במילים אלו: "... המבקש [המערער – י' א'] שהינו ח"כ מכהן מעוניין להתמודד לבחירות בכנסת העשרים וחמש. העובדה שהמבקש הוכרז (שלא כדין) כחבר כנסת פורש, לא מאפשרת לו, בין היתר, להיכלל ברשימת מועמדים שתוגש על ידי מפלגה שהייתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת" (מע/8, פסקה 24). אשר על כן, המערער ודאי שלא הופתע מכך שבהעדר סעד זמני שכזה בחירתו שלא להתפטר נושאת עמה סיכון משמעותי עבורו; כשם שהבין היטב כי גם באותה העת, טרם הפכה לחלוטה, החלטת ועדת הכנסת עומדת בעינה ומציבה לפניו מכשול מפני התמודדות בבחירות הקרובות ברשימת מפלגת הליכוד.

20. אם כך, מרגע שהוכרז על פרישת חבר כנסת מסוים מסיעתו, ככל שהוא מבקש להימנע מן הסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק עליו להתפטר בסמוך לאותה ההחלטה. אם ברצונו לערער על החלטת ועדת הכנסת בעניינו זכותו לעשות כן, אולם עליו לקחת בחשבון כי בחירתו שלא להתפטר במהלך תקופת ביניים זו עלולה להוביל לקביעה כי לא התפטר בסמוך לפרישתו. אם חפץ אותו חבר כנסת להימנע מתוצאה זו, באפשרותו לבקש לעכב את ההחלטה מושא הערעור או כי יינתן סעד זמני בקשר עמה, או לחלופין, כי הדיון בערעור יתקיים בסד זמנים מתאים. במובן זה, אכן קיים יתרון משמעותי מבחינת אותו חבר כנסת להגיש את ערעורו בדחיפות שכן בהעדר עיכוב ביצוע או סעד זמני, הזמן שחולף מאז החלטת ועדת הכנסת ועד להכרעה בערעור על אותה החלטה מרע את מצבו.

בדרך זו לא תאויין זכות הערעור שהוקנתה בדין; וכד כבד, על פי עקרונות וכללים המעוגנים היטב במשפטנו, יתומרץ חבר הכנסת לפנות בהקדם לערכאת הערעור שמא השתהותו תוביל לדחיית בקשתו לעיכוב ביצוע או סעד זמני עד להכרעה בערעור (ראו: תקנות 95(ד)(3) ו-145 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018 (להלן: תקנות סדר הדין האזרחי); ע"א 8935/09 ופא טורס בע"מ נ' עו"ד אבנר כהן, פסקה 11 (10.11.2009); עע"מ 6764/12 אומניטק איכות בע"מ נ' הראל טכנולוגיות מידע בע"מ (13.9.2012)). כל זאת, באופן התורם למימוש התכליות שבבסיס סעיף 6א לחוק.

21. על כן, מסקנתי היא כי יש לבחון האם ההתפטרות נעשתה בסמוך למועד החלטת ועדת הכנסת על דבר פרישתו של חבר הכנסת, ולא למועד ההכרעה בערעור על אותה החלטה. כמו כן, בהעדר עיכוב ביצוע או סעד זמני מתאים, פרק הזמן שבו מתברר הערעור אף הוא נמנה לצורך כך.

בין שיהוי ל"בסמוך"

22. כעת לטענה כי ערעורו של שיקלי הוגש בשיהוי. עמדה זו לוקה בבסיסה, שכן היא מערבת בין בחינת התיבה "סמוך לפרישתו" לבין טענת שיהוי. למעשה, הדברים אינם קשורים בהכרח אחד בשני ומלבד העובדה כי שניהם מתייחסים לממד הזמן אין ביניהם דמיון רב. גם תכליות דיני השיהוי והתכלית שבבסיס הדרישה כי חבר הכנסת יתפטר "סמוך לפרישתו" – אינן חופפות. יש להפריד אפוא בין שני היבטים אלו ולבוחנם בנפרד, וכך אעשה.

23. תחילה ביחס לטענת ה"שיהוי". בנסיבות העניין איני מוצא כל עוגן לקביעה כי המערער השתהה בכך שהגיש את הערעור לאחר 49 יום מהחלטת ועדת הכנסת:

ראשית, כאשר על הפרק ניצבת זכות מפורשת שניתנה בחוק, ובוודאי זכות בעלת חשיבות כזכות ערעור, יש להצביע על טעמים כבדי משקל כדי להגבילה באופן כה משמעותי. כך בכלל וכך בפרט גם בענייננו, כאשר בבסיס זכות הערעור שנקבעה בסעיף 61(ג) לחוק הכנסת הרצון למנוע שימוש לא ענייני ברוב פוליטי. כפי שהדברים באו לידי ביטוי בדבריו של חבר הכנסת מיכאל איתן, אשר הסתייגותו הובילה להכללת זכות הערעור:

"... תהיה אפשרות ערעור על החלטתה של ועדת הכנסת בפני בית-משפט מחוזי בהרכב של שלושה שופטים, שידון כערכאת ערעור על החלטת ועדת הכנסת. אני חושב שעל-ידי הוספת ערכאת הערעור המשפטית אנחנו מונעים ניסיון של שימוש ברוב פוליטי, לא משפטי, לא ענייני, לעשיית חשבון עם חבר כנסת זה או אחר" (פרוטוקול הישיבה ה-266 של הכנסת ה-12, 2178 (12.2.1991)). אין לכרסם בתכלית חשובה זו באמצעות הצבת תנאי סף של שיהוי בדרך של חקיקה שיפוטית.

שנית, בענייננו אין מדובר בזכות ערעור על פסק דין של ערכאה דיונית, אלא בערעור על החלטת ועדת הכנסת בעודה בתפקיד מעין שיפוטי (מע/2, עמ' 8; ראו והשוו):

בג"ץ 620/85 ח"כ מוחמד מיעארי נ' יו"ר הכנסת, ח"כ שלמה הלל, מא(4) 169, 195-196 (1987). משכך, מדובר ב"גלגול ראשון" בבית המשפט.

במובן זה, זכות הערעור המוקנית בסעיף 61(ג) לחוק הכנסת דומה לזכות הערעור הקבועה בתקנה 23 לתקנות בתי משפט לענינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000 (להלן: תקנות בתי משפט לענינים מינהליים), אשר לגביה נכתב בספרות המשפטית:

"... יהיו נסיבות המקרה אשר יהיו, אדם המבקש להגיש ערעור מינהלי רשאי לעשות זאת תוך ארבעים וחמישה ימים [כיום תוך שישים ימים – י' א'], ובית המשפט אינו רשאי לדחות מחמת שיהוי ערעור שהוגש תוך תקופה זאת. [...] ערעור מינהלי, שהוא בדרך כלל ערעור על החלטה של בית דין מינהלי, כגון ועדת ערר לעניין מס מסוים, הוא ערעור על החלטה שיפוטית, להבדיל מעתירה מינהלית התוקפת החלטה מינהלית. כיוון שמדובר בערעור על החלטה שיפוטית, העדיף מתקין התקנות לנהוג בערעור מינהלי כפי שמקובל בערעור אזרחי" (יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ג 1866, 1957 (2014)).

הסדר זה שונה מההסדר שנקבע בתקנות בתי משפט לענינים מינהליים באשר למועד להגשת עתירה מנהלית, הקובע במפורש כי יש להגישה ללא שיהוי (תקנה 3(ב) לתקנות בתי משפט לענינים מינהליים).

מכך ניתן לגזור שתי מסקנות: ראשונה, כי כאשר המחוקק ביקש לחייב בעל דין לפנות לבית המשפט בהליך משפטי ללא שיהוי – קבע זאת במפורש; שניה, כי גם אם נהג בעניינה של החלטת ועדת הכנסת בהתאם לכללים שנקבעו במקרים דומים – נגיע לכלל מסקנה כי לא ניתן לדחות ערעור שהוגש במועד מטעמי שיהוי.

שלישית, בעע"מ 1338/21 חנן אום אלפחם, חברה למתן שירותי בית ורווחה בע"מ נ' משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (6.10.2021) (להלן: עניין אום אלפחם), התעוררה מחלוקת האם מוטלת על בעל דין החובה להגיש ערעור לפי תקנה 33(א) לתקנות בתי משפט לענינים מינהליים ללא שיהוי.

היינו, האם ניתן לדחות על הסף ערעור שהוגש במועד הקבוע בתקנות אלו מאחר שהוגש כביכול בשיהוי. כל זאת, לנוכח רוחה של הרפורמה שנקבעה בתקנות סדר הדין האזרחי. באותו מקרה עמדתי, בדעת רוב, על כך שאין לזקוף לחובת מערער את עצם

הגשת ערעורו בשלהי פרק הזמן הנתון לו לשם כך כשיהוי סובייקטיבי העלול להוביל לדחיית הערעור על הסף. אחד מנימוקי באותו המקרה, היה כי:

”... במסגרת הרפורמה בתקנות סדר הדין האזרחי הוארך פרק הזמן להגשת ערעור על פסק דין, ל-60 ימים מיום המצאתו [...] דברי ההסבר לתקנות סדר הדין האזרחי (בעמ' 42) מלמדים כי תיקון זה נעשה מאחר ובשונה מן ההסדר הקודם, על כתב הערעור להיות ערוך בדרך של סיכומים בכתב. מכך עולה, כי מחוקק המשנה הניח כי לשם עריכת והגשת ערעור בהתאם לדרישות הדין, עשויים להידרש 60 ימים, וזאת אף ללא כל טעם מיוחד. להשקפתי, הנחה זו, ככלל, יפה גם ביחס למועדים אחרים בדין להגשת ערעור” (עניין אום אלפחם, פסקה 8 לחוות דעתי; ההדגשה הוספה).

בין אם נפנה אפוא לתקנות בתי משפט לענינים מינהליים, ובין אם לתקנות סדר הדין האזרחי, הקביעה כי הערעור לוקה בשיהוי נותרת ללא ביסוס. זאת ועוד, בענייננו – ערעור לפי סעיף 61(ג) לחוק הכנסת, כלל לא נקבעו סדרי דין מתאימים. כפועל יוצא, אימוץ הסדר דיוני מרחיק לכת שכזה דווקא בנסיבות אלו, מוקשה הוא.

24. הנה כי כן, מאחר שהערעור הוגש במועד, היות שאין חולק כעת על כך שניתן היה להגישו תוך 60 יום מהחלטת ועדת הכנסת, אין בסיס לדחותו על הסף מטעמי שיהוי או לזקוף לחובת המערער שיהוי כלשהו בהגשתו כפי שנקבע בהחלטת יו”ר ועדת הבחירות.

האם התפטרות המערער בחלוף 78 יום מהחלטת ועדת הכנסת נחשבת ל”סמוך לפרישתו”?

25. משקבעתי זאת, נותר לבחון האם, במנותק משאלת השיהוי, התפטרות המערער במועד האמור נעשתה בסמוך לפרישתו. בסוגיה זו לא שיקול אחד הוא שמנחה את ההכרעה, אלא שילובם של מספר שיקולים, עליהם אעמוד כעת.

26. תקדימיות המקרה – נסיבותיו של מקרה זה מחייבות אותנו לפלס דרך משפטית חדשה בענייננו הקונקרטי של המערער. באופן ספציפי, בהעדר סדרי דין להגשת הערעור נוצר חוסר בהירות משמעותי. מטעם זה, הגם שייטכן כי המערער יכול היה לנהוג ביתר זהירות, אין לזקוף לחובתו את מלוא פרק הזמן שחלף עד להתפטרותו.

27. אופן הדיון בערעור – בהינתן דחיפות הסוגיה אין לומר כי ההכרעה בערעור ניתנה בקצב משביע רצון. הערעור הוגש ביום 13.6.2022 ונדון רק ביום 10.7.2022, כאשר מועד הדיון נקבע רק לאחר שהמערער ביקש עיכוב ביצוע או סעד זמני לתקופת הערעור. לאחר מכן מועד הדיון הוקדם בכמה ימים, גם זאת לבקשת המערער. אף יש לציין כי בית המשפט המחוזי קבע כי בקשתו האמורה של המערער לסעד זמני או עיכוב ביצוע מתייגרת מאחר שנקבעו לוחות זמנים קצרים לשמיעת הערעור. אם כן, בעוד תקופת הערעור אף היא נמנית כאמור לצורך בחינה האם ההתפטרות נעשית "בסמוך" לפרישת חבר הכנסת, בנסיבות אלו אין מקום לייחס חלק משמעותי ממנה לחובת המערער.

28. עיתוי הגשת בקשת סיעת ימינה להכריז על המערער כפורש מהסיעה – סעיף 61(א) לחוק הכנסת קובע: "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" (ההדגשה הוספה – י' א').

משמע, כשם שנדרש כי חבר הכנסת אשר נקבע דבר פרישתו יתפטר סמוך לכך על מנת שלא תחול עליו הסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק, נקבע כי ועדת הכנסת תדון בדבר הפרישה בישיבה שבסמוך לאחר הפרישה. מצוות המחוקק אפוא היא לסמיכות זמנים בין מעשה הפרישה לקביעת ועדת הכנסת, וכן לסמיכות זמנים בין החלטת ועדת הכנסת להתפטרות חבר הכנסת. ההיגיון המשותף לקביעות אלו, הנגזר מתכלית סעיף 6א לחוק, הוא כי חבר הכנסת אשר פרש מסיעה מסוימת "ישיב את המנדט" בהקדם בהתפטרותו או יישא בהשלכות העתידיות הקבועות בדין. עיכוב בהכרזה על אותו חבר כנסת כפורש מן הסיעה, בדומה לעיכוב בהתפטרות חבר הכנסת לאחר קביעה ועדת הכנסת בנדון, חותר תחת תכלית זו.

בענייננו, נומק בבקשת ימינה לכינוס ועדת הכנסת להכרזה על המערער כפורש, "למעשה, מתחילת הדרך חה"כ שיקלי לא ראה עצמו כחלק מהסיעה" ו"למן הרגע הראשון ברור היה כי ח"כ שיקלי גמר אומר לפעול בניגוד מוחלט לעמדות הסיעה ומתוך כוונת מכוון להכשיל את הקואליציה שבראשותה עומדת הסיעה" (שם, עמ' 1). בכל זאת סיעת ימינה המתינה, משיקוליה, עד אשר ביקשה כ-10 חודשים לאחר הקמת הממשלה כי יוכרז על המערער כפורש מהסיעה. בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות התנהלות המערער בתקופה ארוכה זו נזקפה לחובתו, ואולם התנהלות ימינה ובחירתה שלא לבקש כי יוכרז על דבר פרישתו, לא נלקחו בחשבון. לדידי נדרשת סימטריות מסוימת – אין לפרש את הביטוי "בסמוך" באופן דווקני כלפי המערער, ובאותה העת להקנות לביטוי זה פירוש כה רחב ביחס להתנהלות ימינה. אשר על כן, הגם שהחלטת ועדת הכנסת אינה זו הנתקפת בהליך

זה, לצורך פרשנות התיבה "סמוך לפרישתו" בעניינו של המערער יש להעניק לאמור משקל של ממש.

29. התנהלותו הפרלמנטרית של המערער מהחלטת ועדת הכנסת ועד להתפטרותו – אין חולק כי לאחר קביעת ועדת הכנסת על דבר פרישתו של המערער הוא הוסיף לפעול בניגוד לעמדת ימינה באותה העת. אכן, בהתאם לפסיקה (ראו: עניין העבודה, פסקה 8), יש להתחשב גם בכך לצורך קביעה האם התפטר בסמוך לפרישתו.

30. חשיבותה ומעמדה של הזכות להתמודד בבחירות – כשם ששיקול זה תומך בטענות המערער, אשר הגבלתו מלהתמודד ברשימת הליכוד לכנסת ה-25 תפגע בזכותו האמורה; בהינתן שהמערער הוכרז כפורש, האפשרות כי יתמודד ברשימת הליכוד עשויה להתפרש גם כפגיעה ברצון הבוחר ולחתור תחת התכליות של סעיף 6א לחוק.

31. שילובם של השיקולים שנסקרו עד כה אינו מצביע לעבר תוצאה חד משמעית. עם זאת, במקרה שלפנינו מצטרף לשיקולים אלו היבט ייחודי נוסף שהוא אשר מטה את הכף לטובת קבלת הערעור – אופן ניהול הליך הערעור בבית המשפט המחוזי, עמדת הייעוץ המשפטי לכנסת בדיון ובסופו של יום, פסק הדין כמפורט לעיל והסתמכות המערער על שנקבע בו.

הסתמכות המערער על פסק הדין של בית המשפט המחוזי

32. שיקלי ערער כאמור על החלטת ועדת הכנסת לגופה. ערעורו הופנה כלפי ה"גרעין הקשה" של החלטת ועדת הכנסת – בין היתר, טען כי עניינו כלל אינו נופל לגדרי סעיף 6א; כי זכות הטיעון המוקנית לו נפגעה; כי נפלו פגמים חמורים בהליך שהתנהל בוועדת הכנסת; כי החלטת ועדת הכנסת פוגעת בחופש המצפון וההצבעה של חברי הכנסת; כי בקשת ההפרשה הוגשה בשיהוי וכן טענות נוספות. טענות אלו ואחרות, בסופו של יום, לא הוכרעו לגופן מאחר שהמערער הגיע להסדר שקיבל תוקף של פסק דין, וזאת בהסתמך על עמדותיהם של בית המשפט המחוזי ושל בא-כוח ועדת הכנסת.

33. השתלשלות הדברים במהלך הדיון בערעור, כפי שהיא באה לידי ביטוי בפרוטוקול הדיון, ממחישה היטב כי בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות לא ניתן משקל מספק לטענת המערער כי התגבשה אצלו הסתמכות משמעותית על פסק הדין, שניתן בעקבות עמדת הייעוץ המשפטי של הכנסת.

סוגיית הגדרת התפטרות המערער "בסמוך לפרישתו" הועלתה תחילה על ידי בית המשפט המחוזי. במענה לכך, הבהירה באת-כוח ועדת הכנסת שם, ובאת-כוח היועצת המשפטית לכנסת כאן:

"ס' 6א קובע כי ההתפטרות מהכנסת צריכה להיות בסמוך, יש פטיקה למקרה של אותו עניין קדימה פרץ רמון ואיציק. שם היתה התפטרות 45 ימים לאחר מעשה הפרישה וכב' השופט ברק בבג"ץ 1759/06 אומר (מצטטת). זה הסטנדרט שיש לנו בעניין בסמוך" (פרו' מיום 10.7.2022, עמ' 14, ש' 25-27).

**בהמשך הפרוטוקול נכתב מפיה של באת-כוח ועדת הכנסת:**

"אנו מוכנים לקבל את דברי חברי שהם סברו שזו הדרך להגשת הערעור ומאחר ולא היה פה שנים רבות הליך מהסוג הזה ומדובר בסוג של הליך מקדמי. בנסיבות המאוד חריגות של הליך זה אנו מוכנים לקבל בהתפטרות של התפטרות בסמוך. זה אינו תקדים שכל חברי כנסת יוכל להתנהג כך. מדובר בנסיבות החריגות כאן ומוכנים לראות את ההתפטרות ככל שתהיה כזו שנעשתה בסמוך" [השיבושים במקור – י' א'] (שם, עמ' 14, ש' 32-36).

34. לאחר דברים אלו נשמעה עמדת בא-כוח ימינה, שבסופה נערכה ביוזמת בית המשפט המחוזי הפסקה בדיון. כאשר חודש הדיון, ואף לאחר שהמערער שמע את עמדת באת-כוח ועדת הכנסת, המערער סירב לסגת מטענותיו; הבהיר כי הוא עומד על הכרעה בערעור; ביקש כי נוכח הדחיפות הקיימת החלטת בית המשפט תינתן באופן מיידי, גם אם הדבר יעשה תחילה ללא נימוקים; ובא כוח המערער הוסיף וטען ביחס לגוף הערעור.

**בהמשך לכך נערכה הפסקה נוספת בדיון – שניה, אף היא ביוזמת בית המשפט**

**המחוזי, אשר בסופה נרשמו הדברים הבאים מפני בא-כוח המערער:**

"לאור הערות בית המשפט ולאור כך שכל יום קריטי למערער. על סמך דברים שנאמרו על ידי ב"כ המשיבים 1-3 בנוגע לכך שבנסיבות ענייננו המיוחדות, מועד הפרישה ייחשב כמועד הדיון היום, אם המערער יחזור בו מהערעור היום ויתפטר מכהונתו במהלך השבועות הקרובים, ואז לא תחול עליו המגבלה של ס' 6א(א). להסדר זה גם אם לא הסכמת ימינה, תינתן גושפנקא שיפוטית. מועד הפרישה ייחשב כמועד הפרישה של היום" (שם, עמ' 16, ש' 8-12).

**לכך התייחסה באת-כוח ועדת הכנסת בהמשך הדיון בבית המשפט, במילים אלו:**

”נוכח הנסיבות החריגות של המקרה דנן אנו מסכימים לראות את התפטרותו של המערער מהכנסת, ככל שהוא חוזר בו מהערעור וככל שהיא נעשית בסמוך לדיון כאן, בסמוך הכוונה ל-3-4 ימים הקרובים לא יותר מכך, במקרה כזה נוכל לראות את אותה התפטרות שנעשית בהתאם לסעיף 6א לחוק יסוד הכנסת. יודגש כי ההסכמה נובעת אך ורק בשל חוסר הוודאות הדיוני שנוצר במקרה דנן כאשר המערער סבר כי נכון להגיש את הערעור בהתאם לסד הזמנים שנקבע בתקנות סדר הדין האזרחי. אין בהסכמה זו הנובעת מנסיבות העניין ובהעדר תקדימים ברורים בעניין זה, כדי ללמד על עמדת הייעוץ המשפטי של הכנסת בסוגיה, שכן ככלל העמדה היא כי על חבר כנסת אשר מעוניין למצות את זכות הערעור הקבועה בס’ 61ג’ לחוק הכנסת עליו להגיש את ערעורו בהקדם ללא השתהות ובסמוך [כך במקור – י’ א’] להחלטת ועדת הכנסת כפורש מסיעתו” (שם, ש’ 14-22; ההדגשה הוספה – י’ א’).

בשלב זה בא-כוח ימינה הביע אף הוא התנגדות כי התפטרות המערער תהיה “בשבועות הקרובים”. לאחר זאת, בא-כוח המערער אמר:

”כדי שיהיה ערך להסדר זה בסדר לומר שבטווח של ארבעת הימים הקרובים כפי שציינה חברתי, שתעוגן בהחלטת בית המשפט שחבר הכנסת שיקלי יתפטר וזה ייחשב כהתפטרות בסמוך לפרישה מהסיעה” (שם, ש’ 30-32).

מיד בהמשך ניתן פסק הדין בנוסח שצוטט לעיל, ובסופו המילים: “רשמנו לפנינו את עמדת ב”כ המשיבים 1-3, 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” (ההדגשה הוספה – י’ א’).

35. אם כך, השינוי בעמדת המערער, אשר הוסיף ועמד תחילה על הערעור שהגיש, מקורו ב”הערות בית המשפט”. נכונות המערער שלא להמשיך לעמוד על ערעורו ולקבל פסק דין המכריע בטענותיו נסמכה על עמדת ועדת הכנסת, אשר הוצגה כ”עמדה מוסדית”; וזאת לאחר שנוהל מעין משא ומתן עם המערער ביחס לאותה עמדה – האם יתפטר לאחר מספר ימים או מספר שבועות; כאשר עמדת בא-כוח ועדת הכנסת הוצגה מספר פעמים, בהרחבה; ובעוד בא-כוח המערער מתנה את חזרתו מהערעור בכך שהדברים יעוגנו בפסק דינו של בית המשפט – כפי שאכן היה.

לא ניתן לקבל עמדה לפיה כל האמור “היה כלא היה”. משל הדברים נאמרו, נכתבו, עוגנו בפסק דין – אולם חסרי נפקות. אם לעמדת ועדת הכנסת אין משקל ממשי בנסיבות העניין, מדוע נוהל לגביה משא ומתן במהלך הדיון? אם המערער כלל אינו יכול



להסתמך על "עמדה מוסדית" של הכנסת, מהי התמורה אשר ניתנה לו בגין הסכמתו לחזור בו מהערעור שהגיש? אם פסק הדין אינו מבטא כראוי את ההסכמות שהושגו, מבחינת ועדת הכנסת, מדוע לא הוגשה השגה כלשהי עליו? החלטת יו"ר ועדת הבחירות מותירה שאלות אלו ללא מענה.

36. זאת ועוד, פרוטוקול הדיון אינו מגלה, ולו ברמז, הסתייגות כלשהי של מי מהצדדים מסמכותו של בית המשפט המחוזי לדון בסוגיה או הבהרה כי משקל עמדת ועדת הכנסת מוגבל ממילא. הסתייגות שכזו, אשר בכוחה לרוקן מתוכן את ההסכמה שהושגה, מצופה היה כי תירשם באופן ברור בפרוטוקול הדיון. לעומת זאת, בענייננו התבקש להכליל אותה בדיעבד במסגרת בקשה לתיקון פרוטוקול. בקשה אשר למעשה נדחתה, משבית המשפט המחוזי לא מצא להורות על תיקון כפי שהתבקש.

37. אם כן, יוצא כי בעקבות ההסכמות שהושגו המערער משך את ערעורו וויתר בכך על טענות ביחס להחלטת ועדת הכנסת וכעת הוא אף אינו יכול להתמודד לכנסת ה-25 במסגרת רשימה של סיעה "חדשה". על כן, מניעתו מלהתמודד ברשימת הליכוד משמעותה שלילת זכותו להתמודד בבחירות.

בראייתי מדובר בהסתמכות מובהקת, שראוי היה להקנות לה משקל משמעותי – ואף מכריע.

38. לזאת אוסיף, כי בחודשים שחלפו מאז פסק הדין ועד להגשת בקשת המשיבות 3-2 לוועדת הבחירות המרכזית, לא פנה איש, ואף לא המשיבות 3-2 או צד אחר להליך בבית המשפט המחוזי, בהשגה על פסק הדין. גם בכך יש כדי להגביר את אינטרס ההסתמכות של המערער.

39. מכל מקום, וכפי שעולה גם מחוות דעתה של הנשיאה, בית המשפט המחוזי לא היה צריך לחוות את עמדתו בסוגיה זו כלל, לא כל שכן באופן כה נחרץ. זאת, כאשר כלל לא נדרש להכריע בה בהליך שהתנהל בבית המשפט המחוזי ומקום בו הסמכות להכריע בה ממילא אינה נתונה לו. כמו כן, קשה להלום כיצד הוצגה מטעם ועדת הכנסת עמדה נחרצת כפי שעולה מפרוטוקול הדיון, מבלי להקפיד כי הסתייגויות כאלו ואחרות, ככל שישנן, יובהרו "ברחל בתך הקטנה". אולם, שגיאות וקשיים אלו לחוד – והסתמכות המערער לחוד.

יודגש, אין עסקינן בצדדים פרטיים בסכסוך אזרחי שגרת. עמדת ועדת הכנסת הוצגה, כאמור, כ"עמדה מוסדית" של הכנסת. מעצם טיבה וטבעה, יש לעמדה זו משקל רב מבחינת המערער (וראו בעניין מפלגת העבודה, פסקאות 7-8, שם נלקחה בחשבון עמדת היועצת המשפטית). עמדת ועדת הכנסת אף אומצה למעשה על ידי בית המשפט המחוזי בפסק הדין. אין זה מפתיע כי בערעור שלפנינו באת-כוח היועצת המשפטית לכנסת הודתה לבסוף, בהגינותה, כי יש בסיס לטענת ההסתמכות שבפי המערער.

40. אשר לפסק הדין עצמו – פסק דינו של בית המשפט המחוזי אינו ניצב לבחינתו כערכאת ערעור. הוא עומד בעינו גם כעת. אשר על כן, אם נאמץ את החלטת יו"ר ועדת הבחירות, נקלע למצב בלתי רצוי שבו בית המשפט מדבר בשני קולות באותו העניין ממש בשני הליכים מקבילים. הוזה אומר: בהרכב של שלושה שופטי בית המשפט המחוזי ייקבע כי עמדה לפיה התפטרות המערער במועד הנדון נחשבת ככזו שנעשית "בסמוך לפרישתו" היא עמדה "ראויה העולה בקנה אחד עם החוק ועם עובדות המקרה"; בעוד שלצד קביעה זו תאומץ על ידי בית המשפט העליון החלטת יו"ר ועדת הבחירות, שבה קביעה הפוכה, מבלי שפסק דינו של בית המשפט המחוזי נבחן, כמקובל, במסגרת ביקורת ערעורית.

לטעמי, "תקיפה עקיפה" מעין זו, של פסק דינו של בית המשפט המחוזי, אגב הליך בחירות, אין לה מקום.

41. כמו כן, בזמן שחלף מאז ביקשה ימינה כי יקבע דבר פרישתו של המערער, שינתה את עמדתה. עמדתה הנוכחית של ימינה, כפי שבאה לידי ביטוי במכתב בא-כוחה מיום 23.9.2022, היא כי: "מרשתי אינה מתנגדת] כיום להסדר הפשרה אליו הגיעה מר עמיחי שיקלי [...] לפיו אם שיקלי יתפטר בארבעת הימים הקרובים הדבר ייחשב מבחינת הכנסת כהתפטרות בסמוך למועד הפרישה".

גם לעמדה זו יש להעניק משקל מסוים, גם אם חשיבות קיומן של הוראות סעיף 6א לחוק חורגת ממערכת היחסים שבין חבר הכנסת לסיעה ממנה פרש. מעמדה זו ניתן להבין כי לשיטת ימינה, שהייתה צד להליך בבית המשפט המחוזי, באותו הליך הושג "הסדר פשרה" בנוסח זה. כיוצא מזאת, המערער לא בחר לחזור בו מן הערעור מבלי שניתן לו בתמורה דבר. כך ראה את הדברים צד שלישי להליך, שבזמן אמת התנגד להסכמות שהושגו. כמו כן, לא ניתן להתעלם מכך שסעיף 6א לחוק נועד להסדיר גם את היחסים שבין הסיעה ובין חבריה. בעוד עמדת ימינה אינה גורעת מתוקפה של החלטת ועדת הכנסת, מאחר שיו"ר ועדת הבחירות בחן את התנהלות המערער בפרק הזמן שבין

החלטת ועדת הכנסת ועד להתפטרותו, ראוי כי עמדת הסיעה באשר לאופן שבו יש לבחון את האירועים תילקח אף היא בחשבון.

42. אין לכחד, התוצאה במקרה שלפנינו היא שהמנגנון שנקבע בסעיף 6א(א) לחוק אינו אפקטיבי כלפי המערער. אולם, תוצאה זו נובעת במידה רבה מעיתוי הגשת בקשת סיעת ימינה להכריז על פרישת המערער ממנה, שלא לנו להרהר בשיקולים שהובילו לו; ומסמיכות הזמנים שנוצרה בין החלטת ועדת הכנסת לפיזור הכנסת ה-24 ביום 30.6.2022.

43. אשר על כן, במישור העקרוני ובמבט צופה פני עתיד, אם ימתין חבר כנסת 78 יום ממועד החלטת ועדת הכנסת בדבר פרישתו ועד להתפטרותו – קשה יהיה לומר כי התפטר "סמוך לפרישתו".

עם זאת, לפנינו מקרה ייחודי. כמפורט לעיל, המערער הסתמך באופן מובהק על עמדתה ה"מוסדית" של הכנסת; שוכנע מהערות בית המשפט המחוזי; ופעל בהתאם להסכמות שעוגנו בפסק דין. בעוד המערער קיים את חלקו בהסדר, החלטת יו"ר ועדת הבחירות רוקנה מתוכן את חלקו השני של הסדר זה. את הפגמים בעמדת ועדת הכנסת כפי שהוצגה בבית המשפט המחוזי, כמו גם הפגמים באופן שבו נהג בית המשפט המחוזי – אין לזקוף לחובת המערער. ודאי שלא באופן כה דרסטי עד כדי מניעתו מלהתמודד בבחירות.

אשר על כן, יש כאמור לקבל את הערעור.

ש ו פ ט

השופט ע' גרוסקופף:

1. אין באפשרותי להצטרף לדעת חברותי וחבריי (להלן: שופטי הרוב), באשר לדעתי דין הערעור להידחות. כך, שכן חבר הכנסת לשעבר, מר עמיחי שיקלי (להלן: מד שיקלי), מנוע מכוח הוראת סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת (להלן: חוק היסוד) מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-25 ברשימת "הליכוד – תנועה לאומית ליברלית" (להלן: הליכוד),

כפי שקבע יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25, השופט יצחק עמית (להלן: יו"ר ועדת הכנסת או יו"ר הוועדה) בהחלטתו מיום 28.9.2022 בפ"מ 4/25.

2. עמדתי בעניין זה נמסרה יחד עם עמדת שופטי הרוב ביום 9.10.2022, כשלעמדות לא צורפו הנמקות. עתה, משמונחות לפניי הנמקות שופטי הרוב, ובראשן הנמקתה של חברתי, הנשיאה אסתר חיות, מוצא אני כי יריעת המחלוקת ביני לבין מרבית שופטי הרוב היא מצומצמת יחסית, ונוגעת אך לשאלה האם למרות שמר שיקלי מנוע מלהתמודד ברשימת הליכוד לפי הוראת סעיף 6א לחוק היסוד, יש להכשיר את התמודדותו בשל קיומן של נסיבות חריגות המתקיימות בענייניו. להלן אציג את יריעת המחלוקת ואת תמצית עמדתי לגביה, ולאחר מכן ארחיב בעיקר בסוגיות שבמחלוקת.

יריעת המחלוקת ותמצית עמדתי לגביה

3. הניתוח המשפטי עד פסקה 61 לחוות דעתה של חברתי הנשיאה, המקובל בכפוף להערות כאלה ואחרות גם על יתר שופטי הרוב, הוא זה: ועדת הכנסת הכריזה על מר שיקלי כפורש. מר שיקלי לא התפטר בסמוך לכך. כתוצאה מכך, על פי קביעתו של סעיף 6א לחוק היסוד מנוע מר שיקלי מלהתמודד ברשימת הליכוד. כך קבע, ובצדק, גם יו"ר ועדת הבחירות בהחלטתו מושא הערעור דנן. עד כאן מסקנותיה של חברתי הנשיאה מקובלות עליי במלואן. משמעותן האופרטיבית היא כי מר שיקלי מנוע על פי חוק היסוד מלהתמודד ברשימת הליכוד בכנסת הבאה.

הערה: היחיד מבין שופטי הרוב המביע עמדה לפיה ניתן להכריע את גורל הערעור על בסיס העדר סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות להחליט בענייניו של מר שיקלי הוא חברי, השופט נעם סולברג.

4. ובכל זאת, בשש פסקאות קצרות, פסקאות 62-67, הופכת חברתי הנשיאה את הקערה על פיה ומורה כי בניגוד להוראת סעיף 6א לחוק היסוד, ובניגוד לפרשנות הנכונה שנתן יו"ר ועדת הבחירות למצב המשפטי שלפנינו, יש לאפשר למר שיקלי להתמודד ברשימת הליכוד. שופטי הרוב האחרים מצטרפים למסקנה זו, חלקם מטעמיה של הנשיאה וחלקם בהתבסס אך על טיעון ההסתמכות שהעלה מר שיקלי. למהלך אחרון זה, המכשיר את התמודדותו של מר שיקלי בניגוד להוראת סעיף 6א לחוק היסוד, אין באפשרותי להצטרף. לשיטתי, מרגע שמר שיקלי פסול מלהתמודד ברשימת הליכוד על פי הוראה מפורשת של חוק-יסוד: הכנסת, כפי שקבע בצדק יו"ר ועדת הבחירות, ספק אם עומדת לוועדת הבחירות וליו"ר ועדת הבחירות, וכנגזר מכך אף לא לנו בערעור זה

– סמכות שבשיקול דעת להכשיר את התמודדותו. זאת ועוד, אף אם אניח כי ליו"ר ועדת הבחירות (ולנו בערעור על החלטתו) עומדת סמכות להכשיר התמודדות בניגוד להוראת סעיף 6א לחוק היסוד במקרים יוצאי דופן, הרי שבמקרה זה צדק יו"ר ועדת הבחירות כאשר סירב להפעיל סמכות זו, ומכל מקום, אין בסיס להתערבותנו בהחלטתו שלא להפעילה. זאת, היות שאין בנסיבות עליהן מצביעים שופטי הרוב בסיס יוצא דופן אשר מצדיק התגברות על קביעת חוק היסוד: חוסר הבהירות בנוגע לאופן מימוש זכות הערעור איננו רלוונטי לענייננו, שכן הכלל לפיו קיומה של זכות ערעור אינו דוחה את מועד כניסת ההחלטה לתוקף הוא בגדר מושכלת יסוד; טענת ההסתמכות, אף אם יש בה ממש, גם היא איננה בעלת משקל מכריע, שכן מדובר בהסתמכות על חוות דעת של גורם לא מוסמך, בידיעה שמדובר בגורם בלתי מוסמך.

לפיכך, ראשיתו וסופו של דבר, לשיטתי, הוא שמר שיקלי מנוע על פי סעיף 6א לחוק היסוד מלהתמודד ברשימת הליכוד לכנסת הבאה, וספק אם קיימת סמכות, ובוודאי שלא קיימת הצדקה, להסרת מגבלה זו. על כן, גם אם נניח שלמר שיקלי נגרם עוול מסוים מטעם זה או אחר, אין בכך כדי להכשיר את הכללתו ברשימת הליכוד בניגוד להוראת סעיף 6א לחוק היסוד. מכאן שלו דעתי הייתה נשמעת, דין הערעור היה להידחות.

זו תמצית עמדתי. בהמשך הדברים אעיר בקצרה בשאלה שאינה במחלוקת, וארחיב בשאלה בה אני חולק על עמדת שופטי הרוב.

השאלה שאינה במחלוקת – מר שיקלי פסול מלהתמודד ברשימת הליכוד לפי סעיף 6א לחוק היסוד

5. כאמור, עיקר חוות דעתה של חברתי הנשיאה, דהיינו הניתוח שעד פסקה 61, מקובל עליי בעיקרו. אסתפק, לפיכך, בחמש הערות תמציתיות לגביו.

6. (א) לעניין סמכות יו"ר ועדת הבחירות – כפי שכתבה חברתי הנשיאה בפסקאות 33-34 לחוות דעתה, החלטתו של יו"ר הוועדה בעניין מר שיקלי ניתנה בהתאם לחלוקת הסמכויות הנהוגה בין יו"ר הוועדה לבין מליאת ועדת הבחירות (להלן: מליאת הוועדה). על פי חלוקה זו, החלטות בעניין "כשירות" מועמדים לפי סעיפים 6, 6א ו-7 לחוק היסוד וכפועל יוצא עמידת הרשימה בתנאים הקבועים בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות) נדונות על ידי יו"ר הוועדה, בעוד שפסילת רשימות ומועמדים לפי סעיף 7א לחוק היסוד ואישורה הסופי של הרשימה בהתאם לסעיף 63 לחוק הבחירות מובאים לפני מליאת הוועדה.

אכן, אין חולק כי נוהג אינו מהווה בסיס להקניית סמכות, והדבר נכון במיוחד כאשר מדובר בהחלטה המשפיעה על הזכות להיבחר. לצד זאת, לטעמי, העובדה כי מרכיביה השונים של ועדת הבחירות, ובכללם תנועת הליכוד, היו שותפים להתנהלות הנזכרת, ונתנו בכך את הסכמתם לה, הן באופן כללי, והן במקרה בו עסקינן – היא בעלת משקל מכריע בבואנו לדון בטענת המערערים בדבר חוסר הסמכות של יו"ר הוועדה במקרה הספציפי שלפנינו. כפי שמציינת הנשיאה בחוות דעתה (ראו בפסקה 26), עד למעמד אישור רשימות המועמדים על ידי מליאת הוועדה – ולמעשה עד שנודע למערערים על החלטת יו"ר הוועדה אשר דוחה את עמדתם – לא נזכרה, ולו ברמז, הסתייגותם בעניין הסמכות. יתר על כן, המערערים אף ביקשו מיו"ר הוועדה באופן פוזיטיבי לדון ולהכריע בבקשת סיעת מרצ לפסילת מר שיקלי – לגופה. במצב דברים זה, אין מקום לקבל את טענת המערערים, כי החלטתו של יו"ר הוועדה בעניין כשירותו של מר שיקלי להתמודד ברשימת הליכוד על פי מבחני הוראת סעיף 6א לחוק היסוד ניתנה בחוסר סמכות (ראו, למשל, עע"מ 8582/05 מועצה מקומית טאג'ור נ' המרכז לטניס בישראל, פסקה ד' (13.12.2006); עע"מ 4551/08 עיריית גבעת שמואל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פסקה 34 (1.12.2011); רע"א 8426/20 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה אצבע הגליל נ' שטרית, פסקה 8 והאסמכתאות הנזכרות שם (30.12.2021); והשוו בג"ץ 7852/98 ערוצי זהב ושות' נ' שרת התקשורת, פ"ד נג(5) 428, 423 (7.11.1999); דפנה ברק-ארז משפט מינהלי – משפט מינהלי דיוני 387-388 (2017)).

עוד יצוין כי מהטיעונים שנשמעו לפנינו מתעורר ספק אם הנוהג האמור בדבר חלוקת התפקידים בין יו"ר הוועדה לבין מליאת הוועדה מעוגן בצורה מספקת בהוראות החוק. חברתי הנשיאה, עמדה על קושי זה (ראו בפסקאות 35-37 לחוות דעתה) והציעה מנגנון שעיקרו הבחנה בין החלטתו של יו"ר הוועדה בעניין "כשירות" – שמעמדה כשל חוות דעת משפטית – לבין ההחלטה הסופית בעניין, אשר מצויה בסמכותה של מליאת הוועדה (ראו פסקאות 42-45 לחוות דעתה). כפי שמציינת חברתי, השופטת דפנה ברק-ארז (בפסקאות 4-5 לחוות דעתה), המסקנה כי הסמכות בענייני כשירות נתונה למליאת הוועדה היא בגדר המצוי, אך אינה בגדר הרצוי. לפיכך, מצטרף אני לקריאה להסדיר את הסוגיה לקראת הליכי בחירות עתידיים.

7. (ב) לעניין משמעות הליקוי בעבודת ועדת הבחירות – המסקנה העולה מהדיון שעורכת חברתי הנשיאה בסוגיית סמכותו של יו"ר הוועדה היא כי נפל ליקוי בהתנהלותה של ועדת הבחירות, בכך שלא ניתנה למליאת הוועדה האפשרות לקבל החלטה עצמאית ולהצביע בניגוד לחוות דעתו של יו"ר הוועדה (ראו פסקה 46 לחוות דעתה). לדידי, אף

בהינתן ליקוי זה, תוצאת הערעור שלפנינו אינה יכולה להיות אישור התמודדותו של מר שיקלי. בהינתן תפקידה המכריע של מליאת הוועדה בקביעת כשירותו של מועמד, על פי המנגנון שהגדירה הנשיאה, ובהעדרה של ודאות כי מליאת הוועדה הייתה מעדיפה לפעול בניגוד לחוות דעת יו"ר הוועדה (אדרבה, הציפייה היא כי לרוב תתקבל חוות הדעת), התוצאה המתבקשת היא, לכל היותר, החזרת הנושא לוועדת הבחירות על מנת שתקיים הצבעה ותכריע בעניין (וראו פסקה 14 לחוות דעתו של חברי, השופט יוסף אלרון). סעד מסוג זה כלל לא התבקש בערעור שלפנינו (וראו חלק המבוא וסעיפים 40-25 להודעת הערעור), אך כאמור הוא הסעד שלכל היותר ניתן היה לגזור מטענת הסמכות שהעלו המערערים.

8. (ג) לעניין ההסדר שבהוראת סעיף 6א לחוק היסוד – בעניין פרשנות הסדרים שקובע סעיף 6א לחוק היסוד, דעתי כדעת הנשיאה, ואסתפק בציון עיקרי הדברים באופן טלגרפי לצורך המשך הדיון:

(-) על פי הוראת סעיף 6א לחוק היסוד: "חבר הכנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו, לא ייכלל, בבחירות לכנסת שלאחריה, ברשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהייתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת...".

(-) דרך המלך להכרעה בשאלה האם חבר כנסת פרש מסיעתו, באופן המביא להפעלת הוראת סעיף 6א לחוק היסוד, קבועה בסעיף 61 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (להלן: חוק הכנסת), אשר נחקק יחד עמה. על פי המנגנון שנקבע בהוראה זו, ועדת הכנסת היא המוסמכת להכריז על דבר הפרישה (להלן: הכרזת פרישה), לאחר שניתנה לחבר הכנסת הזכות לטעון את טענותיו בפניה, כאשר על החלטתה בעניין זה מסורה לחבר הכנסת שהוכרז כפורש זכות ערעור לבית המשפט המחוזי בירושלים שידון בהרכב תלתא.

(-) ככלל, פסילת התמודדות של חבר כנסת בהתאם להוראת סעיף 6א לחוק היסוד מצריכה הכרזת פרישה. ואולם, ייתכנו נסיבות חריגות בהן ניתן להפעיל הוראה זו גם ללא הכרזת פרישה (ראו פסקאות 6-7 להחלטתו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23, השופט ניל הנדל, בה"ש 1/23 היועץ המשפטי לכנסת נ' סיעת כחול לבן (31.12.2019)). הכרעה בנוגע לטיבן של נסיבות אלו אינה דרושה, מכל מקום, במקרה דנן, בו התקיימה הכרזה כאמור.

(-) בעניינו של מר שיקלי ניתנה הכרזת פרישה על ידי ועדת הכנסת ביום 25.4.2022. ערעור שהוגש על ידי מר שיקלי כנגד החלטה זו נמשך על ידו, ועל כן היא עומדת בתוקפה. לפיכך, לא יכול להיות ספק כי יש לראות במר שיקלי כמי שהתקיים בו התנאי הקבוע ברישא של סעיף 6א לחוק היסוד, דהיינו "חבר הכנסת שפרש מסיעתו", וזאת, כפי שקבעה הנשיאה בפסקה 54 לחוות דעתה, החל מיום 25.4.2022 (מועד החלטת ועדת הכנסת כאמור).

(-) חבר כנסת שלגביו ניתנה הכרזת פרישה ואשר מעוניין להימנע מתחולת המגבלה הקבועה בהוראת סעיף 6א לחוק היסוד בעניינו, נדרש ל"התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו" (להלן: סייג ההתפטרות). השאלה מהו משך הזמן שלאחר הכרזת הפרישה בו רשאי חבר הכנסת להתפטר מכהונתו (קרי, מתי ההתפטרות היא ב"סמוך" לפרישה) לא הוגדרה בחוק באופן חד-ערכי, ולפיכך עליה להיקבע בשים לב למכלול נסיבות העניין (בין השאר, בשים לב למעשיו של חבר הכנסת הפורש בתקופת הביניים, שבין פרישתו לבין הגשת התפטרותו) ועל רקע תכליתו של חוק היסוד (ראו בג"ץ 1759/06 מפלגת העבודה נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פסקה 8 (14.8.2006) (להלן: עניין העבודה)). ברור, עם זאת, כי מדובר במשך זמן קצר, שבמקרה הרגיל לא יעלה על ימים בודדים ממועד הכרזת הפרישה (ראו בעניין זה הציטוטים המובאים בפסקה 48 לחוות דעתה של הנשיאה, והשוו לעניין העבודה, בפסקה 8).

9. (ד) לעניין היחס שבין כניסת הכרזת הפרישה לתוקף לבין קיומה של זכות ערעור – בהמשך לאמור בנוגע להסדרים שקובע סעיף 6א לחוק היסוד, גם בעניין היחס בינם לבין קיומה ומימושה של זכות הערעור הקבועה בסעיף 61(ג) לחוק הכנסת, עמדתי כעמדת הנשיאה, אך זאת תוך מתן דגשים שונים במעט. נקודת המוצא היא כי קיומה של זכות להגשת ערעור לבית המשפט המחוזי על הכרזת פרישה שהתקבלה על ידי ועדת הכנסת אין בה, כשלעצמה, כדי להביא לדחיית המועד בו נכנסה לתוקפה הכרזת הפרישה. זוהי מושכלת יסוד ביחס להחלטות מנהליות ושיפוטיות – קיומה של זכות ערעור אין בה כדי להביא לדחיית ביצוע ההחלטה אשר לגביה ניתן להגיש ערעור (ודוק, במקרה הרגיל אף הגשת הערעור אינה מעכבת את ביצוע ההחלטה, לא כל שכן קיומה של זכות להגיש ערעור. השוו תקנה 145(א) לתקנות סדר הדין האזרחי, הקובעת כי "הגשת ערעור לא תעכב את ביצוע ההחלטה שעליה מערערים", ואשר המשיכה את הוראת תקנה 466 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 שנוסחה זהה. כן ראו, למשל, בש"א 219/96 ישקד בע"מ נ' חברת השקעות דיסקונט בע"מ, פ"ד מט(5) 284, 287 (1996); ע"א 7221/01 י.ג. רובינשטיין יצור וסחר בע"מ נ' שובל (נ.י.ב.) שווק מוצרים והפצתם בע"מ, פ"ד נו(4) 178,



181 (2002). בהקשר המינהלי, ראו: תקנה 42 לתקנות בתי משפט לענינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000, לפיה "הגשת עתירה, ערעור מינהלי או תובענה מינהלית, וכן ערעור או בקשת רשות לערער לבית המשפט העליון לפי החוק או תקנות אלה, אין בה, כשלעצמה, כדי לעכב את ביצוע ההחלטה נושא ההליך". כן ראו, מני רבים: ע"מ 1873/12 אסום חברה קבלנית לבניין בע"מ נ' אוניברסיטת בן גוריון בנגב, פסקה 7 (14.3.2012); ע"מ 5408/21 עודה נ' משרד האוצר הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, פסקה 12 (30.8.2021). על כן, אם מבקש אדם לדחות את יישום ההחלטה עליה הוא מערער, עליו להזדרז ולהגיש את ערעורו, ובדרך כלל, לכלול בצידו בקשה לעיכוב ביצוע. לא זו אף זו, בהינתן טיבה של בקשה לעיכוב ביצוע החלטה, על המבקש מוטל הנטל להזדרז להגישה בתוך פרק זמן קצר יחסית, שאחרת תימצא הבקשה לוקה בשיהוי המצדיק את דחייתה (ע"א 8935/09 ופא טורס בע"מ נ' עו"ד כהן, פסקה 11 (10.11.2009); ע"א 1796/14 חלילה נ' נשר, פסקה 14 (17.4.2014); רע"א 3058/15 **Otkritie International Investment Management Ltd** נ' אברבוך, פסקה 10 (7.5.2015)).

בשים לב לחשיבותה של הזכות להיבחר, אף אני, כמו חברתי הנשיאה, מוכן שלא לזקוף לחובתו של המערער לפי סעיף 61(ג) לחוק הבחירות את הזמן שנדרש לצורך הדיון בערעור (ראו פסקה 59 לחוות דעת הנשיאה). לכן, ככל שחבר הכנסת נהג במהירות הראויה והגיש את הערעור בהקדם, ועוד בטרם חלף המועד להפעלת סייג ההתפטרות (דהיינו "סמוך" למועד הכרזת הפרישה), הרי שיש להניח לטובתו כי ממועד הגשת הערעור ועד להכרעה בו אין להוסיף ולמנות את חלוף הזמן לרעתו (וזאת, בשים לב לכך שאם לא יעוכב הביצוע עלול להיווצר מצב בלתי הפיך באופן שייתר את הדיון בערעור).

ויובהר, בחוק לא נקבעו סדרי דין מיוחדים לעניין המועד להגשת ערעור על הכרזת פרישה לפי סעיף 61(ג) לחוק הכנסת, ולפיכך לעת הזו חלות בעניין זה ההוראות השיריות לעניין הגשת ערעור, הקבועות בתקנות סדר הדין האזרחי. מכאן, שערעור שיוגש בתוך פרק הזמן שנקבע בתקנות סדר הדין האזרחי – 60 ימים (תקנה 137(א) לתקנות סדר הדין האזרחי) – יידון על ידי בית המשפט המחוזי, אשר בסמכותו להכריע בתוקף הכרזת הפרישה כפי שימצא לנכון. ואולם, ככל שהערעור הוגש לאחר שחלף פרק הזמן להפעלת סייג ההתפטרות, הרי שגם אם נתעלם מפרק הזמן בו התנהל הדיון בערעור, האפשרות להשתמש בחלופה זו אינה מצויה עוד על הפרק, ולפיכך, אם הערעור יידחה אין בהתפטרות חבר הכנסת שנעשתה לאחר מכן כדי למנוע את הפעלת סעיף 6א לחוק היסוד בעניינו.

במקרה דנן, מר שיקלי הגיש את ערעורו לבית המשפט המחוזי 49 ימים לאחר שניתנה הכרזת הפרישה בעניינו, ורק בחלוף 9 ימים נוספים הוגשה בקשתו לעיכוב ביצוע. בהינתן סדרי הדין אשר חלו בנסיבות העניין, אין ספק כי הערעור הוגש כדין. עם זאת, השאלה האם מר שיקלי מימש את סייג ההתפטרות במועד איננה נבחנת בראי מספר הימים העומדים לרשותו לצורך הגשת הערעור, כי אם בהינתן בזמן שחלף מאז מועד הכרזת הפרישה ובהתחשב במכלול נסיבות העניין. לפיכך, בשים לב לכך שעסקינן בענייני בחירות המחייבים נקיטת פעולה מהירה, ולאור התנהלותו של מר שיקלי בתקופה זו, כמפורט בפסקאות 60-61 לחוות דעתה של הנשיאה – הערעור הוגש לאחר שכבר חלף המועד בו עמדה לו האפשרות להשתמש בסייג ההתפטרות בנסיבות העניין. במצב דברים זה, ובהינתן שהערעור נמשך על ידו, הכרזת הפרישה של ועדת הכנסת נותרה בעינה ותוקפה ממועד נתינתה. על כן מר שיקלי לא "התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו", ומכאן שחל בעניינו סעיף 6א לחוק היסוד.

10. (ה) לעניין תכליות סעיף 6א לחוק היסוד – לבסוף, אבקש לחדד נקודה נוספת הנוגעת לתכליותיו של סעיף 6א לחוק היסוד. כפי שתואר על ידי בית משפט זה בהזדמנויות שונות, הרקע לתיקון מס' 12 לחוק-יסוד: הכנסת (להלן: תיקון מס' 12), במסגרתו תוקן אף סעיף 6א לחוק היסוד, כלל עסקאות פוליטיות שונות בגדרן עזבו חברי כנסת את סיעותיהן לסיעות אחרות, וזאת בתמורה לטובות הנאה אישיות (ראו, למשל, ע"א 4799/19 קלנר נ' הליכוד – מפלגה לאומית ליברלית, פסקה 11 (28.7.2019)) (להלן: עניין קלנר); בג"ץ 6600/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25, פסקאות 18-19 (19.10.2022) (להלן: עניין סילמן)). התרחשויות אלו, אשר פגעו באמון הציבור במערכת הפוליטית, הובילו לקביעת "הסדר נורמטיבי מקיף אשר נועד למנוע תופעות פסולות של 'כלנתריזם'" (עניין סילמן, בפסקה 18. להגדרת המושג "כלנתריזם" ראו עניין קלנר, בפסקה 13), ובמרכזו ניצב סעיף 6א לחוק היסוד.

ואולם, התכלית שעניינה ההתמודדות עם תופעת ה"כלנתריזם" הפסולה, שליבתה במערכת היחסים שבין חבר הכנסת לבין ציבור הבוחרים בסיעה אליה הוא משתייך (כפי שהשתקף בכותרתה של הצעת החוק המקורית של תיקון מס' 12 – "חוק למניעת מעילה באמון (נבחרי ציבור). התש"ן-1990"), אינה עומדת לבדה בבסיסו של תיקון מס' 12. לצד תכלית זו, או אם נרצה – כמרכיב בדרך השגתה – ניצבת הסדרת מערכת היחסים שבין חבר הכנסת לבין סיעתו (ראו עניין קלנר, בפסקה 15; וכן פסקה 19 להחלטת יו"ר ועדת הבחירות בפ"מ 1/25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' סילמן (28.9.2022)). כך, נקבעו דרכי הפעולה העומדות בפני חבר כנסת הפורש מסיעתו וכן ההבחנה שבין פרישה כזו לבין התפלגות סיעה, אשר ככלל נתפסת כפעולה לגיטימית

(ראו סעיף 59 לחוק הכנסת; בג"ץ 10451/08 סיעת קדימה בכנסת נ' יושבת ראש הכנסת, פסקאות 24-29 (23.2.2011) (להלן: עניין קדימה)). אכן, יסוד זה של תיקון מס' 12 מבטא "תפיסת יסוד בשיטה החוקתית בישראל" אשר על פיה הסיעה קודמת לחבר הכנסת הבודד במלאכת הייצוג של ציבור הבוחרים (עניין קדימה, בפסקה 21; כן השוו פסקה 8 לחוות דעתה של חברתי, השופטת ברק-ארז).

בענייננו אנו, תזכורת זו יכולה לשמש אותנו בהתייחס לטענות שלפיהן לא מר שיקלי הוא הפורש מסיעת "ימינה", שכן הוא נותר נאמן לדרך האידאולוגית של המפלגה, בעוד סיעת "ימינה" סטתה מדרכה האידאולוגית. דינן של טענות מסוג זה להידחות מכל וכל בהקשר בו עסקינן, וזאת מבלי שאנקוט כמובן כל עמדה בוויכוח הפוליטי בעניין זה. זאת, שכן הפרישה אשר אליה מתייחס המחוקק בסעיף 6א לחוק היסוד, ואשר בה אנו עוסקים, איננה פרישה אידיאולוגית, לא במישור הרעיוני המשתקף במצע המפלגה ולא במישור מערכת היחסים עם הבוחר המשתקף בהבטחות הבחירות. הפרישה בה עוסק סעיף 6א לחוק היסוד היא פרישה של חבר כנסת מדרך הפעולה שאימצה הסיעה לעצמה בהתאם למנגנוני קבלת ההחלטות המחייבים בה. במילים אחרות, הפרישה היא מדרכה הפוליטית של הסיעה אשר במסגרתה קיבל חבר הכנסת את המנדט מהבוחר, כפי שהיא נקבעת מעת לעת על ידי הסיעה; לא פרישה מדרכה האידאולוגית של הסיעה, כפי שהיא מוגדרת במצעה ובהבטחותיה לציבור הבוחרים.

11. עד כאן ביחס להסכמות, ומכאן למחלוקות.

השאלה שבמחלוקת – האם ניתן להכשיר את התמודדותו של מר שיקלי ברשימת הליכוד

12. הכשרת מועמדותו של מר שיקלי להתמודד ברשימת הליכוד, עומדת, הן לעמדת יו"ר ועדת הבחירות, הן לעמדת שופטי הרוב והן לעמדת, בניגוד לסעיף 6א לחוק היסוד. יו"ר ועדת הבחירות סבר כי אין בנסיבות המקרה טעמים המצדיקים להכשיר את ההתמודדות של מר שיקלי כחלק מסיעת "הליכוד", ואילו שופטי הרוב סבורים כי טעמים כאלה קיימים. הצטרפות לעמדת שופטי הרוב מחייבת להתגבר על שלושה מכשולים:

ראשית, מכשול הסמכות – על המבקש להכשיר התמודדות בניגוד להוראת סעיף 6א לחוק היסוד להצביע על מקור סמכות המאפשר לוועדת הבחירות, וכנגזר מכך ליו"ר ועדת הבחירות הפועל בשמה, לעשות כן.

שנית, מכשול ההצדקה – בהנחה שיש סמכות, מתעוררת השאלה האם מוצדק היה להכשיר את התמודדותו של מר שיקלי במקרה דנן. דהיינו, האם מתקיימות בעניינו של מר שיקלי נסיבות מיוחדות המצדיקות הכשרת התמודדותו ברשימת הליכוד בניגוד להוראת סעיף 6א לחוק היסוד.

שלישית, מכשול ההתערבות – יו"ר ועדת הבחירות סבר, לאחר שמצא כי מר שיקלי פסול מלהתמודד ברשימת הליכוד לפי סעיף 6א לחוק היסוד, כי אין בנסיבות המקרה הצדקה להכשיר את התמודדותו. יו"ר ועדת הבחירות עשה כן לאחר שבחן את מכלול הנסיבות, ותוך שהוא מודע למכלול הטענות שהועלו גם לפנינו. ההליך בו עסקינן הוא ערעור על החלטתו. לפיכך, עלינו לבחון האם יש מקום, על פי עילות ההתערבות בהחלטות של יו"ר ועדת הבחירות, כי נתערב בהחלטתו זו.

13. החלטתם של שופטי הרוב להכשיר את התמודדותו של מר שיקלי מלמדת כי הם סבורים שניתן במקרה שלפנינו להתגבר על שלושת המכשולים הללו. ביחס למכשול ההצדקה מוצגים נימוקיהם לכך באופן מפורש; ביחס למכשולי הסמכות וההתערבות אין לי אלא להניח זאת מהתוצאה אליה הגיעו. עמדתי בעניין זה שונה. ספק בעיניי אם ניתן להתגבר על מכשול הסמכות, ואף אם אניח כי ניתן לצלוח אותו במקרים נדירים, הרי שבוודאי לא ניתן לטעמי להתגבר על מכשול ההצדקה, לא כל שכן על מכשול ההתערבות, במקרה הנוכחי. להלן אפרט.

#### מכשול הסמכות

14. ישנם הסדרי חוק אשר לפיהם הרשות הציבורית האמונה על יישומם מוסמכת להפעיל שיקול דעת, ולסייג את החלטתם במקרה קונקרטי. בצידם, יש הסדרי חוק קטגוריים, שהרשות הציבורית המוסמכת מחויבת להפעילם בהתקיים התנאים שנקבעו בחוק, וזאת מבלי שתינתן לה סמכות לסטות מהסדרי החוק במקרים פרטניים. הבחנה זו רלוונטית גם בדינים החלים על הבחירות, ובכלל זה ביחס לסמכויות של ועדת הבחירות ויו"ר ועדת הבחירות. כך, למשל, סעיפים 6(א), 6(ג) ו-6(ד) לחוק היסוד מסדירים את שאלת כשירותו של אדם שהורשע בעבירה פלילית בנסיבות הקבועות שם להתמודד לכנסת, ומקנים ליו"ר ועדת הבחירות את הסמכות לקבוע כי אין בעבירה משום קלון (ובלבד שבית המשפט שדן בהליך הפלילי לא הכריע אחרת) (ראו, למשל, בג"ץ 5452/19 אמבש נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית (16.8.2019); בג"ץ 797/20 טילבר נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-23 (6.2.2020)). זוהי דוגמה למצב בו שיקול הדעת (התחום) לרשות המוסמכת (יו"ר ועדת הבחירות) נקבע במפורש בחוק היסוד. לעומת זאת, הוראת סעיף

6(א) לחוק היסוד מורה כי זכאים להתמודד לכנסת מי שמלאו להם 21 שנה ומעלה ביום הגשת רשימת המועמדים. ומכלל ההן נלמד גם הלאו – מי שגילו מתחת ל-21 במועד הקובע, אינו רשאי להתמודד לכנסת. הוראה זו איננה מקנה שיקול דעת לרשות ציבורית כלשהי לסטות מהכלל במקרים פרטניים. לפיכך, אם תוגש בקשה לוועדת הבחירות או ליו"ר ועדת הבחירות לאשר את מועמדותה של מועמדת שאינה עומדת בגיל הסף, מחובתם לדחות בקשה זו, ואין בידם לאשר אותה משיקולים פרטניים. כך, גם אם הם סבורים שנגרם אי צדק משווע לאדם שהתמודדותו נמנעת בשל הוראת החוק. לאמור, קיימות מגבלות הקבועות בחוק, ואין הרשות הציבורית המופקדת על יישום החוק יכולה להסירן במקרים קונקרטיים, יהיו הנסיבות הפרטניות אשר יהיו. אכן, לעיתים החוק גובר על הצדק.

הערה: השאלה האם במקרים בהם אין גורם המוסמך להתיר את המגבלה משיקולים פרטניים עומדת הסמכות לבית המשפט הגבוה לצדק לסייג את ההסדר הקבוע בחוק מכוח סמכותו הכללית שבסעיף 15(ג) לחוק יסוד: השפיטה – אינה מצריכה התייחסות בענייננו.

15. כאמור, יושבים אנו בערעור על החלטה של יו"ר ועדת הבחירות, אשר קבע כי יש לפסול את התמודדותו של מר שיקלי ברשימת הליכוד, וסירב להכשיר אותה. לפיכך, התערבות בהחלטתו מחייבת לקבוע כי עומדת לו (או לוועדת הבחירות) סמכות להכשיר את התמודדותו של מר שיקלי בניגוד להוראת סעיף 6א לחוק היסוד. בהעדר סמכות שכזו, ממילא לא היה על יו"ר ועדת הבחירות (או על וועדת הבחירות) לקבל החלטה שונה מזו שקיבל, ועל כן אין כל בסיס להתערב בהחלטתו.

16. האם ליו"ר ועדת הבחירות (או לוועדת הבחירות) מסורה סמכות שבשיקול דעת להכשיר מועמד בניגוד להוראת סעיף 6א לחוק היסוד? שאלה זו מעוררת בעיני קשיים לא מבוטלים, כאשר המערערים לא דנו בה, וממילא לא הצביעו על מקור סמכות אפשרי. סעיף 6א לחוק היסוד לכאורה מנוסח בלשון קטגורית, ובשונה מהוראות אחרות לעניין כשירות (כדוגמת סעיפים 6(א) ו-6(ג) לחוק היסוד) אינו כולל התייחסות המלמדת על שיקול דעת הנתון ליו"ר ועדת הבחירות או לוועדת הבחירות (בכך הוא דומה למגבלת הגיל הקבועה בסעיף 6(א) לחוק היסוד, ולמגבלות התפקיד והצינון הקבועות בסעיפים 7 לחוק היסוד). גם בסעיף 63 לחוק הבחירות, מכוחו מאשרת ועדת הבחירות רשימת מועמדים "שהוגשה כהלכה", לא ניתן למצוא בסיס לסמכות שכזו. כך גם מבחינת תכלית ההסדר. כאמור לעיל, סעיף 6א לחוק היסוד נועד להסדיר את מערכת היחסים שבין הסיעה לציבור בוחריה ובין הסיעה לחבריה. משכך, קשה להלום כי כלי שהכנסת נתנה

בידי סיעה בזמן אמת כלפי חברי כנסת שאינם סרים למרותה (הכרזת פרישה) ירוקן בדיעבד מכל תוכן בהחלטה שלסיעה אין כל שליטה עליה – לא כל שכן בהחלטה המסורה בסופו של דבר לגורם פוליטי, כוועדת הבחירות, ולא לגורם מקצועי, כיו"ר ועדת הבחירות (וזו הרי התוצאה מהדיון בסוגיית סמכויות יו"ר ועדת הבחירות).

17. אדגים את הקושי: נניח כי פלוני משמש בתפקיד בכיר באחד מגופי הביטחון. פלוני מעוניין להתמודד לכנסת, למרות שטרם פרש מתפקידו, והוא מנוע בשל כך מלהתמודד לפי סעיף 7 לחוק היסוד. פלוני פונה לוועדת הבחירות, ומציג טעמים פרטניים המצדיקים לשיטתו לאפשר לו להתמודד. האם בסמכות ועדת הבחירות להפעיל שיקול דעת, ולהכשיר את התמודדותו למרות שחוק היסוד אוסר על כך? אם אפשרות כזו קיימת, הרי שנוצר בכך פתח לעקיפת הוראות הכשירות הקבועות בחוק היסוד באמצעות מתן החלטה על ידי ועדת הבחירות (והשוו סעיפים 6(א) ו-6(ג) לחוק היסוד המקנים שיקול דעת בעניין כשירות במפורש ליו"ר ועדת הבחירות, ולא לוועדת הבחירות). ספק גדול אם פתח כזה רצוי, שכן הוא עלול להביא למניפולציות על רקע פוליטי בהוראות לעניין כשירות מועמדים (וההתנהלות ביחס לסמכות לפסול מפלגות, הקבועה בסעיף 7א לחוק היסוד, ונתונה במפורש לוועדת הבחירות, תוכיח). ודוק, החלטת ועדת הבחירות להכשיר מועמד פסול תהיה נתונה כמובן לפיקוח בית משפט זה במסגרת סמכותו כבית המשפט הגבוה לצדק. ואולם, אינני סבור שיש בכך כדי להצדיק מלכתחילה הכנסת רכיב של שיקול דעת להחלטות ועדת הבחירות ביחס לענייני הכשירות, שמלכתחילה היו אמורים להיבחן על פי קריטריונים ברורים שהוגדרו בחוק, וללא חשש לעירוב שיקולים פוליטיים.

18. מכך יובן הקושי שאני רואה במכשול הסמכות. יחד עם זאת, במקרה דנן, הגעתי למסקנה כי אין מקום להכריע בגורל טענותיו של מר שיקלי על בסיס זה. הטעם לכך הוא כפול: ראשית, שופטי הרוב מניחים, כך ניתן ללמוד מהתוצאה אליה הגיעו, כי ניתן להתגבר על מכשול הסמכות. כך גם סבר ככל הנראה יו"ר ועדת הבחירות, מעצם העובדה שמצא לנכון לדון בטענות הפרטניות שהועלו לפניו, ולא דחה אותן בקש. במצב דברים זה, ובהעדר התייחסות של ממש מצד הצדדים לשאלה זו, מוכן אני להניח, למצער לצורך הדיון, כי ניתן להתגבר על מכשול הסמכות במקרה דנן; שנית, הפעלת שיקול הדעת ביחס לאפשרות להכשיר את המועמדות בניגוד להוראת סעיף 6א לחוק היסוד נעשתה בענייננו על ידי גורם מקצועי לבדו – יו"ר ועדת הבחירות, ולא על ידי ועדת הבחירות. ממילא, עיקר החששות העומדים ביסוד העמדה לפיה אין סמכות לוועדת הבחירות להפעיל שיקול דעת בעניין הוראות הכשירות שבחוק היסוד אינם מתעוררים במקרה שלפנינו.

19. ויובהר, בהינתן קביעת חברתי הנשיאה, המקובלת על שופטי הרוב ועליו, כי מעתה ואילך הסמכות הסופית לקבלת החלטה בענייני כשירות תהיה נתונה לוועדת הבחירות במליאתה, עמדתי היא כי לא ניתן יהיה להכיר במקרים עתידיים בסמכות של ועדת הבחירות להכשיר מועמדים אשר אינם עומדים בהוראות הכשירות שבחוק היסוד. לפיכך, על הוועדה יהיה לפסול כל מועמד שלא יעמוד בתנאי סעיפים 6, 6א ו-7 לחוק היסוד, ולא תעמוד לה הסמכות לקבוע, משיקולים פרטניים, כי ניתן להכשירו בניגוד להוראות חוק היסוד.

מכשול ההצדקה

20. אף אם היה מקום לקבל כי במקרים חריגים ויוצאי דופן קיימת סמכות שבשיקול דעת שלא להפעיל את הסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק היסוד, נשאלת השאלה האם קיימת הצדקה לעשות כן במקרה דנן. חברתי הנשיאה משיבה בחיוב לשאלה זו ומציגה שני טעמים לכך: חוסר הבהירות ששרר בנוגע לאופן מימוש זכות הערעור על הכרזת הפרישה של ועדת הכנסת, ובנוגע ליחס שבין הגשת הערעור לבין האפשרות להפעיל את סייג ההתפטרות (להלן: טענת חוסר הבהירות); והסתמכותו של מר שיקלי על עמדת היועצת המשפטית לכנסת ועל הדברים שנכתבו בפסק הדין של בית המשפט המחוזי (להלן: טענת ההסתמכות). יתר שופטי הרוב מצטרפים לעמדתה, כאשר חלק מהם מדגישים כי הם עושים כן על בסיס טיעון ההסתמכות בלבד. אני כשלעצמי אינני סבור כי יש בטעמים אלה – לא בכל טעם לבדו, ואף לא בהצטברות שני הטעמים יחד – כדי להביא למסקנה כי עניינו של מר שיקלי נמנה עם אותם המקרים חריגים המצדיקים להכשיר מועמד שנפסל לפי סעיף 6א לחוק היסוד. אנמק את עמדתי.

(א) טענת חוסר הבהירות

21. היועצת המשפטית לכנסת סבורה כי יש להכשיר את התמודדותו של מר שיקלי ברשימת הליכוד, בשל חוסר הבהירות שהייתה קיימת בשעתו בשאלה עד מתי יש להגיש ערעור ביחס להחלטת ועדת הכנסת, ובשאלת היחס בין הגשת ערעור זה לבין מימוש סייג ההתפטרות. חברתי הנשיאה מקבלת בעניין זה את עמדתה של היועצת המשפטית לכנסת, אשר סברה כי "יש בטיעון זה כדי להכריע את הכף לטובת זכותו של המערער להיבחר לכנסת" (ראו פסקה 63 לחוות דעת הנשיאה). לעומת זאת, חברתי, השופטת ברק-ארז דוחה טענה זו בעיקרה, וסבורה כי "אי-הבהירות המסוימת ששררה באשר לסדרי הערעור על החלטתה של ועדת הכנסת והשלכתה על מועד ההתפטרות אינה בעלת משקל משמעותי במקרה זה" (פסקה 16 לחוות דעתה). לעמדה אשר שמה דגש על טענת ההסתמכות לבדה,

שותפים גם השופטים נעם סולברג, ענת ברון ודוד מינק. עמדתי בעניין זה היא כעמדת חברתי, השופטת ברק-ארז. אנמק.

22. חוסר הבהירות בו עסקינן נוגע לשאלה עד מתי היה מר שיקלי רשאי להגיש ערעור על החלטת ועדת הכנסת, ומה משמעות הגשת הערעור לעניין הפעלת סייג ההתפטרות. ואולם, לאור המובהר בפסקה 9 לעיל, אני מתקשה לראות כיצד סוגיה זו משמעותית בענייננו. ודוק, הכלל לפיו זכות להגיש ערעור, כשלעצמה, איננה דוחה את ביצוע ההחלטה שעליה ניתן לערער, וכנגזר מכך – כניסתה של ההחלטה לפועל היא מיד עם הינתנה (ככל שלא נקבע מועד אחר לכך בהחלטה), הם בגדר מושכלות יסוד, ונראה כי הם ידועים גם למר שיקלי, ולמצער לבאי כוחו (ולראייה, ביום 22.6.2022 הגיש מר שיקלי בקשה לעיכוב ביצוע החלטת ועדת הכנסת). לפיכך, היה צריך להיות ברור למר שיקלי כי אם הוא מעוניין לממש את סייג ההתפטרות עליו לעשות כן לאלתר, ולחלופין, ככל שבכוונתו להשיג על הכרזת הפרישה, עליו להזדרז ולהגיש ערעור, אשר במסגרתו יעוכב ביצוע ההחלטה (כפי שעשה בשעתו חבר הכנסת מיכאל נודלמן. ראו פסקה 50 לחוות דעתה של הנשיאה). משפסח מר שיקלי על שני הסעיפים, פקע סייג ההתפטרות טרם מועד הגשת הערעור, וממילא אף שהערעור הוגש כדין לאחר מכן, אין בהגשתו, כמו גם בעצם קיום דיון בו, כדי להחיות את סייג ההתפטרות. מכאן, שבמנותק מהשאלה האם עמדו לרשותו של מר שיקלי 30, 45, 60 או 90 יום להגשת ערעור על החלטת ועדת הכנסת, לא הייתה כל אי בהירות בכך שהוא נמנע מלהפעיל את סייג ההתפטרות בתקופה שחלופה זו עמדה לרשותו.

23. זאת ועוד, נראה כי הימנעותו של מר שיקלי מלהתפטר בתקופה שבסמוך לאחר החלטת ועדת הכנסת נעשתה בכוונת מכוון, בשל רצונו להוסיף ולפעול בניגוד לעמדת סיעתו ובניגוד לקואליציה לה התנגד. ולראייה, נכונותו להתפטר, והתפטרותו בסמוך לאחר מכן, הובעה רק בדיון בבית המשפט המחוזי ביום 10.7.2022, לאחר שכ-10 ימים קודם לכן התקבל החוק להקדמת הבחירות, והושגה המטרה המוצהרת בגינה פרש מר שיקלי מסיעתו. לפיכך, נראה כי לא אי בהירות היא שמנעה ממר שיקלי מלממש את סייג ההתפטרות בסמוך למועד החלטת ועדת הכנסת, אלא רצונו להוסיף ולכהן בכנסת ה-24 גם לאחר שניתנה החלטת הפרישה (ודוק, ככל שמר שיקלי היה ממחר לערער, ולא ממצה את מרבית הזמן העומד לרשותו, היה ערעורו נדון מן הסתם בלוח זמנים מקוצר, באופן שהיה מחייב אותו בבחירה מהירה בין החלופות). משכך, לעניות דעתי, אין בשיקול זה כדי להוות נסיבה חריגה לעניין הכשרתו להתמודד בניגוד לסעיף 6 לחוק היסוד – נהפוך הוא.



24. חברתי הנשיאה, סבורה כי יש להעניק משקל לטענת ההסתמכות, וכי אף שמשקלה במקרה דנן אינו מכריע, הרי בהינתן חוסר הבהירות ומעמדה החוקתי של הזכות להיבחר, כוחם המצטבר של שיקולים אלה מכריע את הכף לטובת קבלת הערעור (ראו פסקה 66 לחוות דעתה, בה היא מבהירה כי "[א]יני סבורה כי יש להעניק משקל מכריע לטענת ההסתמכות במקרה דנן"). שניים משופטי הרוב מצטרפים לעמדתה ללא הערות בעניין זה (המשנה לנשיאה עוזי פוגלמן והשופטת יעל וילנר). לעומת זאת, יתר שופטי הרוב (השופטים נעם סולברג, דפנה ברק-ארז, ענת ברון, דוד מין ו- יוסף אלרון) מייחסים משקל מכריע לטענת ההסתמכות וסבורים כי היא "מכריעה לבדה את ערעורו לחסד" (כלשונו של חברי, השופט מין). עמדתי בעניין זה קרובה לעמדת חברתי הנשיאה – טענת ההסתמכות שהעלה מר שיקלי היא בעיניי בעלת משקל (בהנחה שניתן להתגבר על מכשול הסמכות), אך אינה יכולה להכריע את הכף. אבהיר מדוע.

25. השאלה שלפנינו היא האם הסתמכותו של מר שיקלי על המצגים שניתנו לו במסגרת ההליך בית המשפט המחוזי על ידי הייעוץ המשפטי לכנסת (להלן: היועמ"ש לכנסת) ועל ידי בית המשפט המחוזי, בנוגע לאפשרות העומדת לו להשתמש בסייג ההתפטרות בתוך 4 ימים ממועד דחיית ערעורו (להלן: המצגים בערעור), מבססים הצדקה שלא להפעיל את הסנקציה הקבועה בסעיף 6א לחוק היסוד.

26. כפי שהודתה באת-כוח היועמ"ש לכנסת בדיון שנערך לפנינו, למר שיקלי ניתנו טעמים להסתמך על המצגים בערעור, והוא אכן הסתמך על מצגים אלה, הן בכך שמשך את ערעורו, הן בכך שהתפטר מהכנסת בהתאם ללוח הזמנים שעליו הסכימו הצדדים ואשר אושר בבית המשפט המחוזי, והן בכך שנמנע לאחר מכן מלפעול לשילובו במסגרות אשר יאפשרו לו להתמודד לכנסת הבאה במסגרת חלופית (קרי, שלא באמצעות רשימת מועמדים של סיעה מסיעות הכנסת היוצאת). בהינתן הסתמכות זו מצדו של מר שיקלי על המצגים בערעור, טענו המערערים כי קמה לו הגנה מפני הפעלת סעיף 6א לחוק היסוד בעניינו. כך, במיוחד, כאשר הדרישה להפעלת סעיף זה הועלתה על ידי מפלגת מרצ, צד שלישי אשר איננו חלק ממערכת היחסים שבין מר שיקלי ובין הסיעה ממנה פרש (מפלגת ימינה), ואשר לא העלתה הסתייגות מהמצגים בערעור בזמן אמת (דהיינו, בסמוך להתפטרותו מן הכנסת).

27. לא אכחד כי טענת ההסתמכות היא בעיניי הטענה החזקה ביותר שהעלו המערערים. ואולם, הגעתי למסקנה כי אין בה די כדי להצדיק את הכשרת התמודדותו

של מר שיקלי ברשימת הליכוד בניגוד להוראת סעיף 6א לחוק היסוד. עיקרי טעמיי לכך הם אלה:

א. בראש ובראשונה, יש לתת את הדעת לכך שהמצגים בערעור ניתנו על ידי גורמים שאין להם סמכות על פי דין לקבוע האם התקיימו התנאים להחלת סייג ההתפטרות הקבוע בסעיף 6א לחוק היסוד. כלל ידוע הוא כי לנוכח עקרון שלטון החוק הסתמכות אינה גוברת על סמכות. ויובהר, להבדיל מהקביעה האם חבר כנסת "פרש מסיעתו", הסמכות לקבוע האם חבר כנסת עמד בסייג ההתפטרות איננה נתונה לוועדת הכנסת במסגרת סעיף 61 לחוק הכנסת, אלא לוועדת הבחירות (ובהתאם לחלוקת הסמכויות שהייתה נהוגה עד כה – ליו"ר הוועדה), וזאת בהינתן תפקידה לוודא כי רשימת המועמדים "הוגשה כהלכה", לפי סעיף 63 לחוק הבחירות. בהתאם, ההליך שהתקיים בעניינו של מר שיקלי לפני בית המשפט המחוזי עסק אך בתוקפה של הכרזת הפרישה על ידי ועדת הכנסת. מכאן ששאלות הנוגעות להפעלת סייג ההתפטרות לא עמדו לפני בית המשפט המחוזי, וממילא לא הוא ולא הגורמים האחרים שהיו צד להליך האמור היו מוסמכים לעסוק בהן. עוד יצוין בהקשר זה כי בהכרזת הפרישה ועדת הכנסת עצמה לא נדרשה לנושא, והעמדה שסייג ההתפטרות עודו פתוח בפני מר שיקלי ל-4 ימים הייתה עמדה משפטית של היועמ"ש לכנסת שהובאה במסגרת ההליך שהתנהל לפני בית המשפט המחוזי, ובעקבות בקשת בא-כוחו של מר שיקלי שהוצגה לראשונה במהלך הדיון (פרוטוקול הדיון של בית המשפט המחוזי בעמ' 8 ש' 20-17, עמ' 14 ש' 31-36). לא זו אף זו, עמדה זו לא הייתה מקובלת בזמן אמת על סיעת ימינה, שהיא זו שדרשה את הפעלת סעיף 6א לחוק היסוד, ואשר ללא הסכמתה בוודאי שלא ניתן היה להגיע לפשרה בעניין זה (וראו פרוטוקול דיון של בית המשפט המחוזי בעמ' 14 ש' 8-14).

ב. הגורמים שיצרו את המצגים בערעור הבהירו למר שיקלי בזמן אמת כי עמדתם אינה מחייבת את ועדת הבחירות, אשר לא הייתה צד להליך ולא ניתנה לה הזדמנות להביע את עמדתה, וכי הסוגיה עשויה להתגלגל להכרעתה. הדבר נאמר במפורש על ידי באת-כוח היועמ"ש לכנסת, הן במהלך הדיון (וראו החלטת בית המשפט המחוזי מיום 14.7.2022) והן בבקשה לתיקון פרוטוקול שנמסרה בסמוך לאחר הדיון והובאה לידיעתו של מר שיקלי בטרם הוגשה התפטרותו.

ג. חברתי, השופטת ברק-ארז, מייחסת משקל מכריע בענייננו ל"אינטרס החשוב של הסתמכות על פסקי דין של בית משפט", ורואה בו "קלף מנצח" לטובת המערערים

(פסקה 1 לחוות דעתה. וראו בהרחבה פסקה 22 לחוות דעתה). עמדת חברתי בעניין זה אינה מקובלת עליי. הכלל הוא שהחלטות שיפוטיות הן בעלות אופי מחייב בין הצדדים להליך (ובפסק דין חפצי (in rem) – כלפי כולי עלמא), ושניתן להסתמך, ביחסי הצדדים להליך, על קביעות של בית המשפט שהן חלק מהנמקת פסק הדין (ה-ratio decidendi) בגבולות כלל השתק פלוגתא. מעבר לכך אין לצדדים להליך זכות מוגנת להסתמך על האמור בהחלטות שיפוטיות, לא ביחסיהם ההדדיים ובוודאי שלא כלפי מי שלא היה צד להליך. ודוק, לאמירות שיפוטיות עשוי וראוי להינתן משקל אף מעבר לכוח הנורמטיבי הניתן להם, וכנגזר מכך ייתכן ויינתן משקל אף להסתמכות עליהם. בהתאם, חובתנו כשופטים להקפיד מאד על הציווי "חכמים, היזהרו בדבריכם". ואולם, מכאן ועד למסקנה כי אימרת אגב של בית משפט, גם אם היא שגויה וניתנה בחוסר סמכות, כוחה יפה לגבור על הוראות הדין, לא כל שכן על הוראת חוק היסוד, רחוקה הדרך.

בענייננו, בית המשפט המחוזי אומנם הביע דעתו כי עמדת היועמ"ש לכנסת לפיה תינתן למר שיקלי ארכה להפעלת סייג ההתפטרות היא "עמדה ראויה העולה בקנה אחד עם החוק ועם עובדות המקרה", אך לא פסק, ולא יכול היה לפסוק, דבר בעניין זה. מבחינה משפטית, אמירת בית המשפט בעניין זה היא במובהק אימרת אגב, שניתנה ללא סמכות, ומבלי שתהווה רכיב מההחלטה האופרטיבית שניתנה באותו עניין (בעניין אופרטיבי בית המשפט המחוזי רק ציין "רשמנו לפנינו את עמדת ב"כ המשיבים 1-3..."), ניסוח, שכידוע, אין בו אלא לחייב את המשיבים 1-3 בעמדתם). לראייה, כלל לא ניתן היה לערער על רכיב זה של ההחלטה, ולפיכך גם אם סיעת ימינה או כל גורם אחר הסתייגו ממנה, הם לא יכלו לתקוף אותה בזמן אמת. לפיכך, הגם ששותף אני לעמדתה של השופטת ברק-ארז כי מוטב היה לבית המשפט המחוזי שלא להביע עמדה ביחס להסדר הפשרה שהושג באולמו בין גורמי ועדת הכנסת (המשיבים 1-3 באמצעות באת-כוח היועמ"ש לכנסת) לבין מר שיקלי (ראו פסקה 24 לחוות דעתה), הבעת עמדה זו אינה מהווה חלק אופרטיבי מפסק הדין (אלא אימרת אגב שניתנה בעניין שלא היה לפני בית המשפט המחוזי). על כן, המשמעות שראוי לייחס לכך לעניין הכשרת התמודדותו של מר שיקלי אינה כה רבה בעיניי.

ד. עוד יצוין כי לא מצאתי ממש בטענת המערערים לפיה לאור החשיבות שבמוסד הסדרי הפשרה, היקף ההתערבות בהסדרי פשרה שקיבלו תוקף של פסק דין הוא מצומצם, ועל כן גם מטעם זה היה על ועדת הבחירות (ולחלופין על יו"ר הוועדה) לכבד את ההסכמות שהושגו בין הצדדים. אכן, הכלל שנשתרש בפסיקתו של בית

משפט זה הוא כי פסק דין המאשר הסכמה שהתקבלה בין הצדדים הוא בעל אופי מחייב, וכי לנוכח עקרון סופיות הדיון אין מקום לאפשר לצדדים לשוב ולפתוח מחדש את חזית המחלוקת, אלא במקרים חריגים. ואולם, העניין שלפנינו הוא שונה בשלושה היבטים: האחד, מבחינה פורמאלית, הסדר הפשרה בו מדובר הוא בין גורמי ועדת הכנסת לבין מר שיקלי, והוא לא קיבל תוקף של פסק דין, אלא כאמור בית המשפט המחוזי רק רשם לפניו את הסכמת הצדדים לו והעיר לגביו שהוא ראוי בעיניו; ההיבט השני, כפי שצוין, הפשרה שהושגה בבית המשפט המחוזי הייתה בניגוד לעמדת סיעת ימינה אשר הייתה צד להליך ואשר דרשה את הפעלת סעיף 6א לחוק היסוד, ומבלי שוועדת הבחירות, שהיא הגורם המוסמך לעניין, הייתה צד להליך. ולבסוף, ובעיני החשוב מכל, הובהר למר שיקלי במהלך הדיון כי הסדר הפשרה שהוא עושה עלול להיות עם הגורם הלא נכון, שכן ועדת הבחירות אינה מחויבת בהסכמות ועדת הכנסת ויועמ"ש הכנסת. מר שיקלי, קיבל זאת, ובכך נטל סיכון כי הגורם המוסמך לא יכבד את הפשרה. אם כן, פשרה שכזו בוודאי לא ניתן לאכוף על הגורם המוסמך.

ה. בנסיבות העניין, עמדה לפיה התפטרות בשלב זה עומדת בדרישה להחלת סייג ההתפטרות ניצבת בסתירה לתכליתו של ההסדר שבסעיף 6א לחוק היסוד. הלכה למעשה, התפטרותו של מר שיקלי נעשתה כ-80 יום לאחר החלטת ועדת הכנסת, ובוודאי שלא בסמוך לה; הפנייה לערעור נעשתה 49 יום לאחר החלטת ועדת הכנסת, כאשר סייג ההתפטרות כבר לא עמד על הפרק; הגשת ההתפטרות נעשתה לאחר שהוכרז על בחירות, דהיינו כשפעולת מר שיקלי בניגוד לעמדת כבר סיעתו מיצתה את עצמה. בנסיבות אלה, אין כל ערך בהתפטרות לקידום המטרות שעמדו ביסוד ההסדר שבחוק-יסוד: הכנסת.

28. במכלול הנסיבות הללו – דהיינו כאשר המצגים בערעור הם מצגים הנוגדים את תכלית החוק, שניתנו על ידי גורמים בלתי מוסמכים, שהבהירו בזמן אמת כי עמדתם אינה מחייבת את הגורם המוסמך לדון בסייג ההתפטרות (ועדת הבחירות) – סבורני כי לא ניתן לדחות הפעלה של הוראת חוק מפורשת, לא כל שכן הוראת חוק יסוד, בהתבסס על טענת ההסתמכות.

מכשול ההתערבות

29. לבסוף, ושלא אחרון בחשיבותו, עולה השאלה האם הערעור שלפנינו צולח את אמות המידה להתערבות בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות. חברתי הנשיאה מציינת כי היקף

הביקורת השיפוטית על החלטתו של יו"ר ועדת הבחירות צריך להתבצע בהתאם להיקף ההתערבות שמפעילה ערכאת הערעור על הערכאה המבררת בהקשר המינהלי, קרי כי התערבותנו שמורה אך למקרים שבהם מתעורר חשש כי נפל פגם בחוקיות ההחלטה או כי מדובר בהחלטה הנגועה בחוסר סבירות מהותי (ראו פסקה 18 לחוות דעתה של הנשיאה). דא עקא, גם אם אקבל כי ניתן היה לייחס משקל שונה במידה כזו או אחרת לטענת חוסר הבהירות ולטענת ההסתמכות (וכיצד אוכל שלא לקבל אפשרות זו בהינתן עמדת חברותיי וחבריי, שופטי הרוב), עדיין על מנת שנתערב בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות, נדרש שנגיע למסקנה כי החלטתו בעניינינו של מר שיקלי מצדיקה התערבות על פי הסטנדרט האמור. ככל שאין אנו מבססים את ההכרעה במקרה דנן על טענת חוסר הסמכות, עילת ההתערבות המרכזית שנותרה היא חוסר סבירות. ואולם, לא בכל מקרה בו בית משפט זה סבור שהיה מקבל החלטה שונה מיו"ר ועדת הבחירות הדבר מצדיק התערבות בהחלטתו. וזאת יש לזכור: בית משפט זה ביושבו כערכאת ערעור איננו מחליף את שיקול דעתו של הגוף עליו מערערים, ועל כן גם אם ניתן היה לקבל החלטה אחרת, אין הדבר מצדיק התערבות ככל שהחלטה עליה מערערים היא החלטה חוקית אשר מצויה במתחם הסבירות השמור למקבל ההחלטה. כך בוודאי ביחס ליו"ר ועדת הבחירות – שהינו בהוראת המחוקק שופט עליון, ולא בכדי (וראו סעיף 17(א) לחוק הבחירות).

30. ויובהר, אני מתקשה לקבל כי החלטתו של יו"ר ועדת הבחירות במקרה זה חורגת ממתחם הסבירות. מדובר בשאלה האם מדובר במקרה יוצא דופן, בו מוצדק (בהנחה שקיימת סמכות לכך) להכשיר התמודדות בניגוד להוראת סעיף 6א לחוק היסוד בשל נסיבות חריגות. יו"ר ועדת הבחירות סבר שהתשובה על כך שלילית. דעתי כדעתו, ואולם שופטי הרוב סבורים אחרת. טוב ויפה, זהו אחד ה"סיכונים המקצועיים" המאפיינים את עבודת השופט. ואולם האם עמדת המערערים היא כה משכנעת, עד שניתן לקבוע כי החלטת יו"ר ועדת הבחירות היא בלתי סבירה באופן המצדיק את התערבותנו? קשה לי להתרשם כך. די אם אציין כי שלושה משופטי הרוב סבורים כי טענת ההסתמכות לבדה אינה יכולה להצדיק הכשרה של התמודדותו של מר שיקלי, וכי לפחות ארבעה מהם סבורים כך ביחס לטענת חוסר הבהירות. במצב דברים זה, אינני סבור כי היה מקום לקבוע שהחלטת יו"ר ועדת הבחירות לדבוק בהוראת סעיף 6א לחוק היסוד, ולא לאפשר התגברות עליה על בסיס הנסיבות הפרטניות שהציג מר שיקלי, הצדיקה התערבות של בית משפט זה.

31. לאור כל האמור, סברתי בשעתו, ועודני סבור גם עתה, כי היה מקום לדחות את הערעור שהוגש בעניין מר שיקלי, ולאשר את החלטתו של יו"ר ועדת הבחירות כי מר שיקלי מנוע מלהתמודד בבחירות הקרובות ברשימת הליכוד.

ש פ ט

