



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6600/22

לפני :

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

העותרת :

התנועה למען איכות השלטון בישראל

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 6600/22 :

1. יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25
2. ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25
3. גב' עידית סילמן
4. רשימת הליכוד - תנועה לאומית ליברלית
5. היועצת המשפטית לממשלה
6. היועצת המשפטית לכנסת

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה :

י"א בתשרי התשפ"ג (6.10.2022)

בשם העותרת :

עו"ד אליעד שרגא ; עו"ד תומר נאור ; עו"ד הידי נגב

בשם המשיבים 1 ו-5 :

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

בשם המשיבה 3 :

עו"ד אלי שמואליאן

בשם המשיבה 4 :

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

בשם המשיבה 6 :

עו"ד ענת גולדשטיין

פסק-דין (נימוקים)

הנשיאה א' חיות:

עניינה של עתירה זו בהחלטת המשיב 1, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25, בפ"מ 1/25 מיום 28.9.2022, לדחות את בקשת העותרת כי המשיבה 3, ח"כ לשעבר עידית סילמן (להלן: סילמן), תיפסל מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-25 ברשימת הליכוד.

ביום 9.10.2022 ניתן בעתירה פסק דין ובו קבענו פה אחד כי יש לדחותה ולקבוע כי סילמן רשאית להתמודד. נוכח סד הזמנים הקצר ניתן פסק הדין ללא נימוקים, ואלו יובאו עתה להלן.

רקע הדברים והשתלשלות העניינים

1. סילמן כיהנה בכנסת ה-24 כחברת כנסת מטעם סיעת "ימינה בראשות נפתלי בנט" (להלן: סיעת ימינה), אשר נמנתה עם הסיעות שהרכיבו את הממשלה ה-36. בסמוך להשבעת הממשלה מונתה סילמן לתפקיד יו"ר הקואליציה ויו"ר הוועדה המסדרת של הכנסת, ובהמשך מונתה לתפקיד יו"ר ועדת הבריאות של הכנסת.

2. כעשרה חודשים לאחר השבעת הממשלה ה-36, ביום 6.4.2022, שלחה סילמן מכתב לראש הממשלה דאז ויו"ר מפלגתה, ח"כ נפתלי בנט, שכותרתו "הפסקת חברותי בקואליציה", ובו ציינה סילמן, בין היתר, כי "ערכים מרכזיים בתפיסת עולמי אינם עולים בקנה אחד עם המציאות הנוכחית [...]". באותו היום פרשה סילמן מתפקידה כיו"ר הקואליציה. בחלוף כשלושה חודשים, ביום 30.6.2022, נחקק חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022, ונקבע כי הבחירות לכנסת ה-25 יתקיימו ביום 1.11.2022.

3. בעקבות דיווחים בתקשורת כי הובטח לסילמן "שריון" ברשימת הליכוד לבחירות הכנסת ה-25, הגישה העותרת ביום 8.8.2022 עתירה לבית משפט זה נגד שריונה של סילמן ברשימת הליכוד לבחירות הכנסת ה-25 (בג"ץ 5309/22). העותרת טענה כי "שריון" כזה הוא אסור נוכח הוראת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות לכנסת) הקובע: "לא ייעשה הסכם ולא

תינתן התחייבות הבאים להבטיח מקום ברשימת מועמדים לכנסת לחבר כנסת מסויים או לקבוצת אנשים, אלא לאחר היום ה-90 שלפני יום הבחירות לכנסת". על כן ביקשה העותרת להורות כי ה"שריון" של סילמן משולל תוקף וכן להורות על פתיחה בחקירה פלילית בגין הפרת הוראת סעיף 57א על ידי סילמן ומפלגת הליכוד. ביום 4.9.2022 נדחתה עתירה זו על הסף (השופט י' אלרון, בהסכמת השופטים א' שטיין וח' כבוב), בנימוק שהינה תיאורטית ומוקדמת.

4. ביני לביני, ביום 15.8.2022 נדחתה בקשה שהגישה סילמן לוועדת הכנסת להתפצל מסיעת ימינה לסיעת יחיד וכחודש לאחר מכן, ביום 11.9.2022, התפטרה סילמן מהכנסת. התפטרותה נכנסה לתוקף ביום 13.9.2022, ומשהוגשה ביום 15.9.2022 רשימת הליכוד לכנסת ה-25 התברר כי סילמן הוצבה במקום ה-16 ברשימה זו כמועמדת "משוריינת" של יו"ר המפלגה, ח"כ בנימין נתניהו, בהתאם לתקנון המפלגה.

5. בו ביום הגישה העותרת בקשה לוועדת הבחירות המרכזית (להלן: ועדת הבחירות או הוועדה) לפסול את מועמדותה של סילמן (פ"מ 1/25). העותרת טענה כי סילמן נכללה ברשימת הליכוד בעקבות הסכם שנעשה טרם היום ה-90 שלפני הבחירות, ועל כן הוא נוגד את הוראת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת. עוד ביקשה העותרת כי תושת על סילמן הסנקציה הקבועה בסעיף 126(6) לחוק הבחירות לכנסת – קרי, עונש של "מאסר ששה חדשים או קנס 1,000 לירות" למי שהפר הוראה מהוראות חוק הבחירות לכנסת, אשר אינה מנויה במפורש בפרק העונשין של החוק.

6. ביום 28.9.2022 דחה יו"ר ועדת הבחירות את בקשת העותרת, וקבע כי סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת אינו כולל עיצום חוקתי או מנהלי בגין הפרתו ומשכך לא ניתן לפסול מכוחו את מועמדותה של סילמן. עוד דחה יו"ר ועדת הבחירות את ניסיונה של העותרת להקיש לעניין זה מהעיצום הקבוע בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת – הקובע כי חבר כנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מהכנסת בסמוך לכך "לא יכלל, בבחירות לכנסת שלאחריה, ברשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהיתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת". בהקשר זה ציין יו"ר ועדת הבחירות כי הן סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת והן סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת נועדו למגר תופעות של שחיתות פוליטית, אך מדובר בחיקוקים נפרדים שהמדרג הנורמטיבי שלהם שונה – סעיף 6א נקבע בחוק יסוד ומורה מפורשות על שלילת הזכות להיבחר בהיווצר הנסיבות שנקבעו בו, ואילו סעיף 57א נקבע בחוק רגיל ואין בו הוראה דומה. מכאן, כך קבע יו"ר ועדת הבחירות, ניתן ללמוד שלא הייתה כוונה לשלול את הזכות להיבחר בעקבות הפרת סעיף 57א. על כן,

בנסיבות דנן, ובהיעדר עילת פסילה הכתובה מפורשות עלי ספר, הוסיף יו"ר ועדת הבחירות וקבע כי אין מקום לפגוע בזכות היסוד של סילמן להיבחר.

עוד קבע יו"ר ועדת הבחירות כי אפילו הייתה הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת מאפשרת פסילת התמודדות של מועמד בבחירות, לא היה מקום להורות כן בנסיבות העניין. יו"ר ועדת הבחירות ציין כי התנהלותה של סילמן עשויה אמנם לעורר חשד להסכמה שהושגה עמה בדבר "שריונה" ברשימת הליכוד – אך לגישתו, אין די בחשד גרידא לשם פסילת מועמדות. בהקשר זה נקבע כי בקשת העותרת נסמכה "על פרסומים בתקשורת ועל השערות שונות", אשר לפחות חלקם אינם מוכיחים כלל את שניסתה העותרת ללמוד מהם. עוד קבע יו"ר ועדת הבחירות כי הוא אינו מוסמך לדון בהחלת הסנקציה הפלילית המעוגנת בסעיף 126(6) לחוק הבחירות לכנסת.

7. בקשה נוספת לפסילתה של סילמן, אשר נסמכה על הוראת סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת, הוגשה על ידי ח"כ גבריאלה (גבי) לסקי-שוץ ומפלגת "מרצ", ובקשה זו נדחתה אף היא על ידי יו"ר ועדת הבחירות באותה החלטה.

8. בעקבות החלטה זו, אשר כאמור דחתה הן את בקשת הפסילה של העותרת והן את בקשת הפסילה של ח"כ לסקי-שוץ ומרצ, אישרה ועדת הבחירות המרכזית ביום 29.9.2022 את רשימת הליכוד לבחירות לכנסת ה-25 בה הוצבה סילמן במקום ה-16.

9. מכאן העתירה דנן. עתירה נוספת בעניין מועמדותה של סילמן הוגשה על ידי ח"כ לסקי-שוץ ומרצ (בג"ץ 6568/22; להלן: עתירת לסקי).

להשלמת התמונה יצוין כי ביום 2.10.2022 הגישה העותרת עתירה נוספת (בג"ץ 6596/22), בה נתבקש בית משפט זה להורות על פתיחה בחקירה פלילית בנוגע להפרת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת. עתירה זו נדחתה על הסף ביום 3.10.2022 מחמת אי-מיצוי הליכים מול גורמי התביעה (השופט ד' מין, בהסכמת השופטים י' אלרון וי' וילנר).

10. ביום 6.10.2022 קיימנו דיון בהרכב מורחב בעתירה דנן, במאוחד עם עתירת לסקי ועם ערעור שהגישו חבר הכנסת לשעבר עמיחי שיקלי (להלן: שיקלי) ומפלגת הליכוד על החלטת יו"ר ועדת הבחירות לפיה שיקלי אינו כשיר להתמודד ברשימת הליכוד לכנסת ה-25 (ע"ב 6615/22).

לאחר שמיעת טיעוני הצדדים בעתירה דנן ובעתירת לסקי, המלצנו לעותרות בשתי העתירות הללו לשקול חזרה מהן. העותרות בעתירת לסקי קיבלו את ההמלצה והודיעו כי אינן עומדות על עתירתן. העותרת בעתירה דנן, מצדה, ביקשה לעמוד על עתירתה ופסק הדין הדוחה אותה ניתן כאמור, ביום 9.10.2022 ללא נימוקים.

טענות הצדדים בעתירה דנן

11. העותרת טוענת כי בניגוד להחלטת יו"ר ועדת הבחירות, הוועדה מוסמכת לפסול מועמד מכוח סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, ולגישתה סמכות זו קמה לוועדה מכוח סעיף 63 לאותו חוק, המתנה את אישור רשימת המועמדים על ידי הוועדה בכך שהרשימה "הוגשה כהלכה". לטענת העותרת, ועדת הבחירות מוסמכת שלא לאשר רשימת מועמדים שלא הוגשה כהלכה, ולדבריה אין לאשר "רשימה שיש בה מועמדת פסולה מאחר שעצם מועמדותה הוא בניגוד לסעיף 57א לחוק הבחירות" (פסקה 74 לעתירה). עוד סבורה העותרת כי יו"ר ועדת הבחירות לא היה מוסמך להכריע בבקשתה לבדו, והיה עליו לקיים דיון בבקשתה בפני מליאת ועדת הבחירות המרכזית – שהיא לטענתה הגוף המוסמך לפסול מועמד. כמו כן טוענת העותרת כי לא היה מקום ליתן החלטה סופית בבקשת הפסילה שהגישה מבלי לאפשר לה לטעון בפני הוועדה ולקיים חקירה נגדית למצהירים מטעם סילמן והליכוד. העותרת אף מלינה על כך שיו"ר ועדת הבחירות הכריע בבקשת הפסילה לפני שהיועצת המשפטית לממשלה השלימה את בחינתה באשר להשלכות הפליליות האפשריות של הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת בנדון.

לגופם של דברים, העותרת סבורה כי מן האיסור המפורש המעוגן בסעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת ניתן ללמוד ש"בהכרח איסור זה מאפשר לפגוע אף בזכות לבחור ולהיבחר" (פסקה 125 לעתירה). לטענתה זכות זו עשויה, בנסיבות מסוימות, לסגת לטובת הגנה על "עצם קיומה של שיטת המשטר", ובענייננו מדובר במקרה מובהק כזה. עוד טוענת העותרת כי אף שחוק הבחירות לכנסת אינו חוק יסודי, הוא שואב את כוחו מחוק-יסוד: הכנסת – ומשכך ניתן לפגוע מכוחו בזכות לבחור ולהיבחר אשר מקורה בחוק היסודי. העותרת מוסיפה וטוענת כי הגורמים האמונים על בחינת ההשלכות הפליליות של סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת גוררים את רגליהם באכיפתו, ולגישתה אי-אכיפת הסעיף על ידי ועדת הבחירות באמצעות פסילת מועמדותו של מי שהפר את סעיף 57א בריש גלי – תהפוך את סעיף 57א לאות מתה.

12. יו"ר ועדת הבחירות והיועצת המשפטית לממשלה (המשיבה 5) סבורים, מנגד, כי דין העתירה להידחות בהיעדר כל עילה להתערבות בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות.

נטען כי אין פגם בעובדה שבקשת הפסילה הוכרעה על ידי יו"ר ועדת הבחירות בלבד, ולא על ידי ועדת הבחירות כולה, שכן מזה עשרות שנים קיים נוהג שלפיו יו"ר הוועדה הוא שבוחן אם רשימה פלונית "הוגשה כהלכה" מבחינה משפטית. עוד נטען כי היה על העותרת להעלות את טענותיה בהקשר זה בפני יו"ר ועדת הבחירות באופן מפורש ולא להמתין עד לאחר דחיית בקשתה. כמו כן נטען כי בקשת העותרת נסמכה על פרסומים בתקשורת ועל השערות שונות שאין בהן כדי לגבש עילה לשלילת הזכות להיבחר ולפיכך, אין פסול בכך שהבקשה הוכרעה בלא שהתקיים דיון בעל פה. בהקשר זה הודגש עוד כי בקשת הפסילה לא כללה בקשה לקיום דיון לשם חקירת מצהירים, וכי קיימת פרקטיקה מקובלת שלפיה בקשות המוגשות ליו"ר ועדת הבחירות מוכרעות על בסיס טענות בכתב בלבד.

לגופם של דברים, יו"ר ועדת הבחירות והיועצת המשפטית לממשלה מדגישים כי נוכח מעמדה הרם של הזכות לבחור ולהיבחר, נקבעו העילות לפסילת מועמד באופן מפורש בהוראות חוק-יסוד: הכנסת. לשיטתם, בהיעדר תימוכין בלשון סעיף 57א או בתכליתו לכך שהפרת הסעיף מקימה עילה עצמאית לפסילת מועמד, אין מקום לקרוא את סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת כסעיף המקים עילה עצמאית כזו. נטען כי סעיף 57א משלים את הוראת סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת, במובן זה שהוא מבהיר את הדרך החוקית והמותרת לעריכת הסכמים שנועדו להבטחת מקום ברשימות מועמדים וכי ההשלכות הנובעות מהפרתו הן – כקביעת יו"ר ועדת הבחירות – במישור החוזי ובמישור הפלילי.

לבסוף מציינת היועצת המשפטית לממשלה כי שאלת קיומן של השלכות פליליות בעניינה של סילמן עדיין נבחנת וטרם התקבלה בעניין זה החלטה סופית.

13. סילמן סבורה אף היא כי דין העתירה להידחות. לשיטתה, המקור הנורמטיבי לסמכותו של יו"ר ועדת הבחירות לדון בבקשת הפסילה בעניינה בדין יחיד הוא סעיף 7 לנהל הטיפול בבקשות לפסילת רשימת מועמדים או מועמד לכנסת, התש"ף-2019 (להלן: נהל הטיפול בבקשות פסילה), המאפשר ליו"ר הוועדה לדחות בקשה על הסף אם מצא שאין היא מגלה עילה שבדין. משבקשת הפסילה שהגישה העותרת נדחתה על הסף, טוענת סילמן כי לא היה מקום להעבירה לדיון בפני מליאת הוועדה או לחקור מי מהמצהירים.

באשר לפרשנות סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, מצטרפת סילמן לטענה כי מדובר בהוראה המשלימה את סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת ואינה עומדת לבדה.

לטענתה, המתווה הנורמטיבי בעניין פסילת מועמדים לכנסת – אשר נחקק במסגרת תיקון מס' 12 לחוק-יסוד: הכנסת – קובע כי כאשר חבר כנסת מעוניין לפרוש מסיעתו קודם ליום ה-90 לפני הבחירות, עליו לעמוד בהוראות סעיף 6א לחוק היסוד; ואילו חבר כנסת המבקש לפרוש לאחר נקודת הזמן הזו "יכול לעשות זאת כרצונו, בלא צורך לעמוד בהוראות סעיף 6א ובהתאם להוראות סעיף 57א" (ההדגשות במקור; פסקה 130 לתגובת סילמן).

14. מפלגת הליכוד סבורה כסילמן כי דין העתירה להידחות והיא מצטרפת לטענה כי בהתאם לנוהל הטיפול בבקשות פסילה, יו"ר ועדת הבחירות היה מוסמך לדחות את בקשת הפסילה על הסף מבלי לאפשר חקירת מצהירים. מפלגת הליכוד מוסיפה וטוענת כי המסד העובדתי שעליו נשענת העתירה רעוע ביותר, וכי די בכך על מנת לדחותה. בהקשר זה מדגישה מפלגת הליכוד, בין היתר, כי "הליכוד ו/או מי מטעמה לא נתנו לסילמן כל הבטחה בתקופה שקדמה לתשעים הימים לפני יום הבחירות" (ההדגשה במקור; פסקה 9 לתגובת מפלגת הליכוד), וכי חלק מהפרסומים שאליהם הפנתה העותרת מובילים למסקנה הפוכה מזו שביקשה העותרת ללמוד מהם, והם מעידים כי סילמן לא פעלה מתוך "כלנתריזם" פסול אלא מטעמים אידאולוגיים וערכיים.

מכל מקום, מפלגת הליכוד טוענת כי הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת אינה כרוכה בהטלת סנקציה של מניעת התמודדות בבחירות. לגישתה, ההוראה שבסעיף זה נועדה להתיר כריתת הסכמים להשתלבות של מועמד ברשימה אחרת בתקופת 90 הימים שלפני הבחירות, ללא צורך בהתפטרות אותו מועמד מהכנסת. כמו כן סבורה מפלגת הליכוד כי תכלית הסעיף היא מתן הגנה לסיעות מפני פרישה תועלתנית של אחד מחבריהן, ולא שלילת אפשרותו של חבר כנסת לפעול על פי צו מצפונו או באופן שאינו מנוגד לעמדת סיעתו. על רקע זה טוענת מפלגת הליכוד כי אף אם היה נכרת הסכם בינה ובין סילמן, לא היה בכך כדי להפר את סעיף 57א, שכן סיעת "ימינה" לא פעלה נגד סילמן ואף לא ביקשה להכריז עליה כפורשת – ומכאן שסילמן לא הפרה את סעיף 57א ולא פעלה בניגוד לתכליתו. עוד חולקת המפלגה על הטענות בדבר הצורך בפתירת חקירה פלילית בענייננו, ולטענתה אין כלל מקום להחיל את הסנקציה הפלילית שבסעיף 126 לחוק הבחירות לכנסת בנסיבות של הפרת סעיף 57א לחוק האמור.

15. היועצת המשפטית לכנסת (המשיבה 6) מצטרפת לעמדה כי דין העתירה להידחות. מבלי להידרש לעובדות המקרה הפרטני של סילמן, סבורה היועצת המשפטית לכנסת כי הפרת הוראות סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת אינה מהווה, כשלעצמה, עילה לפסילת מועמד או רשימת מועמדים. בין היתר, נטען כי קבלת פרשנות העותרת משמעה

כי סעיף 57א מטיל מגבלה רחבה וחמורה יותר על הזכות החוקתית להיבחר מאשר זו המעוגנת בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת, וזאת מבלי שיתלווה לכך מנגנון האיזון שבסעיף 6א – קרי, האפשרות הנתונה לחבר כנסת להתפטר בסמוך לפרישתו על מנת למנוע את תחולת הסנקציה הקבועה בסעיף האמור. בשים לב לכך שלשון סעיף 57א אינה כוללת התייחסות לסנקציה כלשהי, ובשים לב לכלל שלפיו יש לפרש חקיקה באופן שמצמצם את הפגיעה בזכות להיבחר, סבורה היועצת המשפטית לכנסת כי אין מקום לאמץ את הפרשנות שהציעה העותרת.

דיון והכרעה

16. לאחר שעיינתי בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות ובטענות הצדדים, הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות, וכך, כאמור, סבורים גם חבריי.

17. אפתח ואציין כי בשים לב לכך שבקשת הפסילה שהגישה העותרת נסמכת כל-כולה על סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, ונוכח מסקנתי – שטעמיה יובאו להלן – כי הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת אינה מקימה עילה למניעת התמודדותו של מועמד בבחירות, המסקנה המתחייבת היא כי בקשת הפסילה נעדרה עילה מדעיקרא. די במסקנה זו על מנת לדחות את העתירה. על כן, הטענות שהעלתה העותרת באשר לסמכות יו"ר ועדת הבחירות לדון ולהכריע לבדו בבקשתה ובאשר לתקינות ההליך שהתנהל לפניו, אינן צריכות הכרעה במסגרת העתירה דנן.

18. העתירה נסמכת, כאמור, על הוראת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת, ולפיכך מן הראוי לשוב ולהביאה כלשונה:

איסור הסכמים בדבר רשימות מועמדים
57א. לא ייעשה הסכם ולא תינתן התחייבות הבאים
להבטיח מקום ברשימת מועמדים לכנסת לחבר כנסת
מסויים או לקבוצת אנשים, אלא לאחר היום ה-90 שלפני
יום הבחירות לכנסת.

סעיף זה נחקק בשנת 1991, כתיקון עקיף במסגרת תיקון מס' 12 לחוק-יסוד: הכנסת, אשר בא לעולם בעקבות "התרחשויות שונות בשדה הפוליטי שלא הוסיפו כבוד לכנסת ולחבריה" (ע"א 4799/19 קלנר נ' הליכוד – מפלגה לאומית ליברלית, פסקה 11 לחוות דעתי (28.7.2019) (להלן: עניין קלנר)). התיקון קבע הסדר נורמטיבי מקיף אשר נועד למנוע תופעות פסולות של "כלנתריזם", אך בה-בעת ניכרה בו הקפדה על מידתיות

העיצומים שעוגנו במסגרתו, מתוך הכרה במעמדה הרם של הזכות לבחור ולהיבחר ובצורך שלא לפגוע בה מעבר לנדרש.

יפים לעניין זה דבריה של יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-17, השופטת ד' ביניש, בעומדה על תכלית התיקון:

"תיקון 12 הוא חלק ממערכת נורמטיבית שלמה שעניינה הוא שמירה על תפקודה התקין של הכנסת וקביעת דיני הבחירות לכנסת באופן שיבטיח את טוהר הבחירות ואת עקרונות שיטת הבחירה, לרבות מימוש הזכות לבחור ולהיבחר. ברור, אפוא, כי כיבוד של הזכות להיבחר והמנעות מפגיעה בה באופן בלתי מידתי היא בין התכליות המרכזיות של המערכת הנורמטיבית האמורה" (פ"מ 1/17 המוסד לבירור עתירות למפלגת העבודה הישראלית נ' פרס, פסקה 22 (21.2.2006) (להלן: עניין פרס); להרחבה ראו עניין קלנר, בפסקאות 15-16 לחוות דעתי; אמנון רובינשטיין ורענן הר-זהב, פירוש לחוקי היסוד: חוק-יסוד: הכנסת 45-54 (1993).

19. ההוראה המרכזית בתיקון מס' 12 היא זו שבסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת, ובה נקבע מפורשות כי חבר כנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מהכנסת בסמוך לאחר מכן "לא ייכלל, בבחירות לכנסת שלאחריה, ברשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהיתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת" (סעיף 6א(א)). זאת, בדומה להוראות מפורשות אחרות דוגמת סעיפים 7 ו-7א לחוק-יסוד: הכנסת, המטילות הגבלה על ההתמודדות בבחירות לכנסת.

סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת אין בו הוראה מפורשת דומה, וההבדל בינו ובין הוראת סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת מתחדד בהקשר זה בהינתן העובדה כי שניהם נכללו בתיקון מס' 12.

האם בהיעדר סנקציה מפורשת השוללת את הזכות להיבחר בשל הפרת האיסור הקבוע בסעיף 57א, ניתן לקרוא סנקציה כזו במשתמע אל הוראות החוק?

יו"ר ועדת הבחירות השיב על כך בשלילה, ואני סבורה כי הצדק עמו.

20. בשל מעמדה החוקתי הרם של הזכות לבחור ולהיבחר, נקט בית המשפט לאורך השנים משנה זהירות במניעת רשימות ומועמדים מלהתמודד לכנסת בגין עילות שאין להן עיגון מפורש בחוק. כך, בע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת

האחת-עשרה, פ"ד לט(2) 225 (1985) (להלן: עניין ניימן), סירב בית המשפט להכיר בעילת פסילה מהותית שאינה מעוגנת בחוק, ולפיכך ביטל את החלטת ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, אשר סברה כי יש לפסול את רשימת "כך" בשל תמיכתה בעקרונות גזעניים ואנטי-דמוקרטיים. בהקשר זה קבע שם הנשיא מ' שמגר:

"מה כוחותיה של ועדת הבחירות המרכזית ומה סמכויותיו של בית-משפט זה בהעדר הוראה חקוקה? הן עקרון החוקיות, הן המגמה לטפח שלטון חוק הסולד מפני הגבלת-חירויות-ללא-בסיס-חקוק, הן הכבוד המיוחד אותו חייבים לרחוש לחירויות לסוגיהן – כל אלו תומכים בתיזה, כי אין מגבילים זכות יסוד ללא בסיס בחוק" (שם, בעמ' 275).

ואכן, בעקבות פסק הדין בעניין ניימן תוקן חוק-יסוד: הכנסת ועוגנו במפורש בסעיף 7א עילות לפסילת רשימה – ובהן הסתה לגזענות. לאורך השנים תוקן הסעיף באופן שאיפשר פסילת מועמד ולא רק רשימה וכן הרחיב את היקף עילות הפסילה (ראו תיקון מס' 35 משנת 2002, תיקון מס' 39 משנת 2008 ותיקון מס' 46 משנת 2017).

21. הגישה המרוסנת והזהירה שבה נקט בית המשפט בעניין פסילת רשימה או מועמד, קיבלה ביטוי גם בבואו לפרש את הוראות החוק השונות המגבילות את הזכות להתמודד בבחירות (לעניין פרשנות סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת, ראו: ע"ב 1/88 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה, פ"ד מב(4) 177, 187 (1988); א"ב 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' טיבי, פ"ד נז(4) 1, 18-17 (2003); א"ב 9255/12 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת התשע עשרה נ' זועבי, פ"ד סו(2) 813, 829-830 (2013); א"ב 1095/15 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים נ' זועבי, פסקה 8 לחוות דעתה של הנשיאה מ' נאור (10.12.2015); ע"ב 6668/22 בל"ד - ברית לאומית דמוקרטית נ' ועדת הבחירות המרכזית לבחירות לכנסת ה-25, פסקה 2 לחוות דעתי (9.10.2022); באשר למגבלות אחרות על התמודדות בבחירות ראו: רע"א 7504/95 יאסין נ' רשם המפלגות, פ"ד נ(2) 45, 70 (1996); פ"מ 2/21 דוסו, פסקאות 21-23 (10.3.2019); עניין פרס, בפסקה 24; ובאשר לזכות להיבחר בבחירות המקומיות: בג"ץ 8238/96 אבו ערד נ' שר הפנים, פ"ד נב(4) 26, 41 (1998); בג"ץ 6859/98 אנקונינה נ' פקיד הבחירות אור עקיבא, פ"ד נב(5) 433, 457-458 (1998)).

22. העותרת טוענת כי אף שסעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת אינו קובע סנקציה חוקתית מפורשת השוללת את הזכות של מועמד או מועמדת להיבחר כתוצאה מהפרת האיסור הכלול בסעיף, ניתן לקרוא עילת פסילה כזו אל תוך החוק. כמפורט לעיל, הילוכה של עמדת העותרת הוא כי רשימה שנכללו בה מועמד או מועמדת תוך הפרת הוראת סעיף

57א, הינה רשימה שלא "הוגשה כהלכה" – כדרישת סעיף 63 לחוק הבחירות לכנסת – ועל כן אין לאשר את הרשימה כל עוד אותו מועמד או מועמדת כלולים בה.

23. סעיף 63 לחוק הבחירות לכנסת קובע כך:

"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 ולממלא מקומו".

לפי הוראה זו, נדרשת רשימת מועמדים לעמוד בשתי דרישות מצטברות על מנת שתהיה רשאית להתמודד בבחירות לכנסת: (1) הרשימה או מי ממועמדיה לא נפסלו מהשתתפות בבחירות לפי איזו מהחלופות הקבועות בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת; ו- (2) הרשימה "הוגשה כהלכה".

24. העותרת סבורה, כאמור, כי לצד תנאי הכשירות השונים הקבועים בחוק-יסוד: הכנסת ובחוק הבחירות לכנסת, יש לפרש את הביטוי "הוגשה כהלכה" באופן המחייב את ועדת הבחירות לבחון, בין היתר, אם לא הופר האיסור הקבוע בסעיף 57א ביחס למועמד או מועמדת שנכללו ברשימה שהוגשה לאישורה.

25. דא עקא, פרשנות זו אינה עולה בקנה אחד עם ההלכה הפסוקה ועם הגישה הפרשנית המצמצמת שעליהן עמדנו לעיל. זאת, נוכח העובדה שאין בסעיף 57א עיגון לשוני כלשהו לפרשנות המוצעת על ידי העותרת; נוכח מעמדה הרם של הזכות לבחור ולהיבחר; ובהינתן הריסון המתחייב בקביעת הגבלות על זכות זו. טעם נוסף התומך בדחיית הפרשנות המוצעת על ידי העותרת, פורט בתגובת היועצת המשפטית לכנסת, בה צוין, ובצדק, כי אימוץ הפרשנות המוצעת על ידי העותרת יוליך לתוצאה מרחיקת-לכת ולפיה הפרת האיסור הקבוע בסעיף 57א תמנע למעשה לחלוטין ובאופן גורף התמודדות בבחירות. זאת, בעוד אשר בהתקיים התרחיש הקבוע בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת – שבו מעוגנת הסנקציה באופן מפורש – ניתן בידי המועמד "פתח מילוט" בדמות התפטרות מהכנסת בסמוך לאחר פרישתו. מכל הטעמים הללו, אינני סבורה כי יש מקום לקרוא אל תוך סעיף 57א סנקציה חוקתית המאפשרת פגיעה כה משמעותית בזכות להיבחר (ראו והשוו: בג"ץ 2757/96 אלדאי נ' שר הפנים, פ"ד נ(2) 18, 25-26 (1996)), ומכאן שלא ניתן לתלות פסילת מועמד בדרישת ההגשה כהלכה שבסעיף 63 לחוק הבחירות לכנסת.

ניסיונה של העותרת להסתייע, לעניין משמעות הביטוי "הוגשה כהלכה", בקביעותיו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-23, השופט נ' הנדל, בה"ש 1/23 היועץ המשפטי לכנסת נ' כחול לבן (31.12.2019) – אף הוא אינו מועיל לה. זאת, שכן אותן הקביעות נוגעות לסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת, אשר קובע, כאמור, סנקציה מפורשת לעניין מניעת התמודדות בבחירות בהתקיים התנאים המנויים בו.

26. עם זאת, וכפי שהדגיש יו"ר ועדת הבחירות בהחלטתו, האיסור הקבוע בסעיף 57א אינו נטול משמעות. ראשית, עשויות להתלוות להפרת האיסור הקבוע בסעיף השלכות במישור החוזי, ובכללן כאלה הנוגעות לחוזים בלתי-חוקיים (פסקה 24 להחלטת יו"ר ועדת הבחירות; וכן ראו לעניין זה פרוטוקול ישיבה 153/175 של הוועדה המשותפת לוועדת החוקה, חוק ומשפט וועדת הכנסת, הכנסת ה-12, 14-16 (17.10.1990)). שנית, לא מן הנמנע כי הפרת הוראות סעיף 57א עשויה להוות, במקרים מסוימים, אינדיקציה התומכת בקביעה כי חבר כנסת פרש מסיעתו (ראו: עניין קלנר, בפסקה 16 לחוות דעתי; וראו גם: פסקה 18 לתגובת המשיבים 1 ו-5 בפסקה 21 לתגובת המשיבה 6). שלישית, אך לא בסדר החשיבות, הפרת האיסור שבסעיף 57א אף עשויה לגרור השלכות במישור הפלילי נוכח הוראת סעיף 126(6) לחוק הבחירות לכנסת (ראו פסקאות 22 ו-26 להחלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בפסקה 18 לתגובת יו"ר ועדת הבחירות והיועצת המשפטית לממשלה).

ודוקן – אף שיו"ר ועדת הבחירות סבר כי המסד העובדתי שהוצג על ידי העותרת בבקשת הפסילה אינו מבסס על פניו את הטענה כי הסכם אסור אכן נכרת בין סילמן למפלגת הליכוד, יו"ר ועדת הבחירות הוסיף וקבע כי:

"הטענה (שלא הוכחה) כי הודעתה של סילמן על פרישתה מהקואליציה באה יום לאחר פגישתה עם חברים מהאופוזיציה [ועם] בנימין נתניהו, בצירוף העובדה כי אכן זכתה בגיזת הזהב בדמות שריון ברשימת הליכוד לכנסת ה-25, עשויה לגרום לקורא לומר 'פה חשדתי'".

בתגובתה ציינה היועצת המשפטית לממשלה כי "פניות העותרת אליה בה[ן] העלתה טענות בדבר פליליות מעשיה של [סילמן] עודן מצויות בבחינה", ומן הראוי כי בחינה זו תמוצה בהקדם.

27. סיכומם של דברים: הפרת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת אינה מקימה כשלעצמה עילה המונעת ממועמד או ממועמדת להתמודד ברשימה לכנסת. על כן, צדק יו"ר ועדת הבחירות בקבעו כי גם אם "שריונה" של סילמן ברשימת הליכוד לכנסת ה-25 נעשה תוך הפרת האיסור הקבוע בסעיף 57א הנ"ל – וכזאת לא הוכח בפניו – אין בכך כדי להקים עילה המונעת ממנה להתמודד ברשימת הליכוד.

28. מן הטעמים המפורטים לעיל, הגעתי למסקנה כי דין העתירה להידחות. לתוצאה זו שותפים כל חבריי להרכב המורחב. משהצענו לעותרת לשקול חזרה מן העתירה לאחר שמיעת הטענות בעל-פה והיא עמדה על מתן פסק דין בה, אוסיף ואציע לחבריי לחייב את העותרת בהוצאות המשיבים 3-6 ובשכר טרחת עורך דין בסך כולל של 15,000 ש"ח שיחולק בחלקים שווים ביניהם.

ה נ ש י א ה

השופט נ' סולברג:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת ע' ברון:

אני מסכימה לפסק דינה של הנשיאה א' חיות.

ש ו פ ט ת

השופט ד' מין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת ד' ברק-ארז:

אני מסכימה לפסק דינה המשכנע של חברתי הנשיאה א' חיות על נימוקיו.

במדינת חוק הגבלה של הזכות החוקתית לבחור ולהיבחר – שממילא שמורה אך למקרים חריגים מובהקים – אמורה להיות מעוגנת בחוק. מאז ההלכה שנקבעה בעניין ירדור (ע"ב 1/65 ירדור נ' יושב-ראש ועדת הבחירות לכנסת השישית, פ"ד יט (3) 365 (1965)), בית משפט זה נמנע מלהרחיב את המסגרת לפסילת התמודדות של רשימות ומועמדים לכנסת על יסוד עילות שאין להן עיגון מפורש בדין. כל הגבלה נוספת בתחום זה עוגנה בהוראות חקוקות, ולמעשה בהוראות של חוקי יסוד. זאת ועוד, אף הסדרים אלה פורשו בצמצום ובזהירות, כיאה להם. מכאן, קצרה הדרך למסקנה ההכרחית, שאין מקום לגזור הגבלות נוספות על האפשרות להתמודד בבחירות ללא בסיס חוקי מתאים, גם אם הטעם העומד ביסוד הטענות הוא לכאורה טוב – השאיפה להשליט הגינות ויושרה בחיים הפוליטיים. אל לנו לסטות מדרך החוק גם בשמן של כוונות טובות.

ש ו פ ט ת

השופטת י' וילנר:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיאה ע' פוגלמן:

אני מסכים.

המשנה לנשיאה

השופט י' אלרון:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט ע' גרוסקופף:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט פה אחד ביום 9.10.2022 לדחות את העתירה כאמור בפסק דינה של הנשיאה א' חיות.

ניתן היום, כ"ד בתשרי התשפ"ג (19.10.2022).

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה

ה נ ש י א ה

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט