

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1759/06

בפני :
כבוד הנשיא א' ברק
כבוד השופט א' ריבלין
כבוד השופטת א' פרוקצ'יה

העותרים :
1. מפלגת העבודה
2. עו"ד מנחם חכמון

נגד

המשיבים :
1. יו"ר ועדת הבחירות המרכזית
2. שמעון פרס
3. דליה איציק
4. חיים רמון
5. מפלגת קדימה
6. היועצת המשפטית לכנסת
7. היועץ המשפטי לממשלה
8. מפלגת העבודה הישראלית

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה : ל' בשבט התשס"ו (28.02.2006)

בשם העותרים : עו"ד אלדד יניב ; עו"ד הלה נויבך ; עו"ד רונן יניב

בשם המשיבים 2 ו-3 : עו"ד רם כספי ; עו"ד יורם בר

בשם המשיבים 4 ו-5 : עו"ד איתן הברמן ; עו"ד מיכל שור

בשם המשיבה 6 : עו"ד נורית אלשטיין ; עו"ד ארבל אסטרסון

בשם המשיב 7 : עו"ד דנה בריסקמן ; עו"ד רננה קידר

בשם המשיבה 8 : עו"ד אמנון לורד ; עו"ד בועז פייל

פסק-דין

הנשיא א' ברק:

1. המשיבים 2-4 כיהנו בכנסת השש-עשרה כחברי כנסת מטעמה של מפלגת העבודה. בשלהי חודש נובמבר 2005 הודיעו על פרישתם ממפלגת העבודה ועל הצטרפותם לתנועת קדימה. הודעת הפרישה לא לוותה בהליך בפני ועדת הכנסת כקבוע בסעיף 61 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1944 (להלן – חוק הכנסת): "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". באמצע חודש ינואר 2006 הודיעו המשיבים 2-4 על התפטרותם מהכנסת ועל כוונתם להתמודד בבחירות לכנסת השבע-עשרה ברשימת מפלגת קדימה. העותרים פנו (ביום 31.1.2006) אל יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית, השופטת ד' ביניש. בקשתם הייתה שתקבע שהמשיבים אינם רשאים להתמודד בבחירות לכנסת. זאת, משום שהם פרשו מסיעתם ולא התפטרו מכהונתם בסמוך לפרישתם, ועל כן חל עליהם האמור בסעיף 6א(א) לחוק יסוד: הכנסת לפיו: "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". בקשת העותרים נדחתה על-ידי יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית. על החלטה זו הוגשה העתירה שבפנינו. דחינו (ביום 1.3.2006) את העתירה. הודענו כי נימוקינו יינתנו בנפרד. אלה נימוקינו.

החלטת יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית

2. יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית קבעה כי פרישה של חבר כנסת מסיעתו יכולה להיעשות רק על-פי ההליך הקבוע בסעיף 61 לחוק הכנסת. לפי הסדר זה, פרישה של חבר כנסת מסיעתו מחייבת קביעה של ועדת הכנסת בדבר הפרישה. עמדתה של יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית הייתה כי על-פי תכליתו, נועד ההסדר המותווה בסעיף 61 לחוק הכנסת להיות ההסדר הבלעדי לעניין פרישתם של חברי כנסת. רק בהתקיים ההליך על-פיו ניתן לקבוע כי חבר כנסת פרש מסיעתו. לפיכך, ועדת הבחירות המרכזית אינה מוסמכת לקבוע כי חבר כנסת פרש מסיעתו לצורך סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת, אם לא התקיים לגביו ההליך הקבוע בסעיף 61 לחוק הכנסת. הליך לפי סעיף 61 לחוק הכנסת לא התקיים בעניינים של המשיבים 2-4. סוגיית פרישתם לא הובאה לדיון בוועדת הכנסת וועדת הכנסת לא קבעה כי הם פרשו מסיעתם. לפיכך, ועדת הבחירות המרכזית אינה מוסמכת לקבוע כי הם פרשו מסיעתם. ממילא אין היא

מוסמכת לקבוע כי הם פרשו מסיעתם ולא התפטרו מכהונתם בסמוך לפרישתם. לפיכך, בקשת העותרים כי ייקבע שהמשיבים 2-4 אינם רשאים להתמודד בבחירות לכנסת השבע-עשרה, שכן חל עליהם האמור בסעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת, נדחתה.

טענות הצדדים

3. טענת העותרים היא כי פרישה מסיעה צורות רבות לה, ואין לומר שהחלטתה של ועדת הכנסת לפי סעיף 61 לחוק הכנסת היא קונסטיטטיבית לעניין זה. במצבים בהם חבר כנסת פרש מסיעתו לכל דבר ועניין, הצהיר על פרישתו בפומבי, ואף החל בפעילותו במסגרתה של סיעה אחרת – כפי שהדבר בעניינם של המשיבים שבפנינו – יש לראות בו כאילו פרש, וזאת בלי תלות בשאלה אם הכריזה ועדת הכנסת על פרישתו אם לאו. עמדתה של יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית לפיה הסמכות לקבוע כי חבר כנסת פרש מסיעתו נתונה באופן בלעדי לוועדת הכנסת, אינה סבירה, שכן תוצאתה היא סיכולה של מצוות המחוקק. זאת, מכיוון שיתכן מצב בו חבר כנסת יפרוש מסיעתו פרישה מלאה לכל דבר ועניין, אך ועדת הכנסת, משיקולים כאלה או אחרים, לא תתכנס ולא תדון בפרישתו. תוצאת מצב עניינים זה – הוא מצב העניינים בעתירה שלפנינו – תהיה כי חבר הכנסת שפרש יוכל להתמודד בבחירות לכנסת, וזאת אף אם לא התפטר מכהונתו בסמוך לפרישתו. תוצאה זו מסכלת את תכליתו של ההסדר הקבוע בסעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת. לפיכך, עמדת העותרים היא כי יש לראות במשיבים 2-4 כמי שפרשו מסיעתם. עמדת העותרים היא כי יש לראות במשיבים 2-4 כמי שלא התפטרו מכהונתם "בסמוך" לפרישתם. המשיבים 2-4 התפטרו מן הכנסת כ-45 יום לאחר שפרשו מסיעתם. זאת, לטענת העותרים, משום שביקשו להתמנות לשרים בממשלת המעבר. רק לאחר שניתנה חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה לפיה לא יוכלו לכהן כשרים, התפטרו מן הכנסת. בנסיבות אלה, אין לומר שההתפטרות באה "בסמוך" לאחר הפרישה. את מובנו של הביטוי "בסמוך" יש ללמוד על רקע תכליתו של סעיף 6א לחוק היסוד. תכלית זו, לטענת העותרים, הינה למנוע מחבר הכנסת לסחור בכהונתו בכנסת, ולעשות בה שימוש לרעה. המשיבים ביקשו לסחור במנדט שקיבלו ולנצל לשם חברות בממשלה. על-כן יש לבחון בחומרה כל יום שחלף, ולקבוע כי התפטרותם לא באה "בסמוך" לאחר פרישתם.

4. היועץ המשפטי לממשלה התייצב בהליכים שהתנהלו בפני יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית. הוא צורף כמשיב לעתירה שבפנינו (משיב 7). עמדת היועץ המשפטי היא כי קביעתה של ועדת הכנסת בדבר פרישתו של חבר כנסת לפי סעיף 61 לחוק הכנסת היא דקלרטיבית בלבד. אין בקיומה של קביעה זו או בהיעדרה כדי

להכריע בשאלת הפרישה לפי סעיף 6א לחוק היסוד. בכך הוא מצטרף לעמדת העותרים. לגופו של עניין, היועץ המשפטי אינו מביע עמדה ביחס לשאלה אם יש לראות במשיבים כאילו פרשו מסיעתם. עם זאת, עמדת היועץ המשפטי היא שאף אם יש לראות במשיבים כמי שפרשו מסיעתם, הרי שיש לראות בהם כאילו התפטרו "בסמוך" לפרישתם. לפיכך, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא שדין העתירה להידחות.

5. היועצת המשפטית של הכנסת התייצבה בהליכים לפני יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית. היא צורפה כמשיבה בעתירה שבפנינו (משיבה 6). עמדתה היא כי החלטתה של יושבת ראש ועדת הבחירות בדין יסודה, וכי יש לדחות את העתירה. היא מצטרפת להנמקות שבבסיס החלטתה של יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית. אף לשיטתה ועדת הבחירות המרכזית אינה מוסמכת לדון בפרישה לצורך סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת אם לא קדם לכך הליך פרישה כקבוע בסעיף 61 לחוק הכנסת. הליך על-פי סעיף 61 לחוק הכנסת הינו הליך קונסטיטוטיבי, בלעדיו אין פרישה מסיעה. מסקנתה היא שיש לדחות את העתירה.

דיון

6. עתירה זו מעוררת שאלות סבוכות בדבר היחס בין פרישה מסיעה כמשמעותה בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת, לבין פרישה מסיעה לפי סעיף 61 לחוק הכנסת. כרוכות בשאלות אלה סוגיות פרשניות הנוגעות לתכליות העומדות בבסיס סעיפי חוק אלה, לזכות לבחור ולהיבחר, ולסדרי עבודתה של הכנסת. הצדדים חלוקים ביניהם בשאלות אלה. בשאלות אלה נחלקו הדעות גם בבית משפט זה (ראו בג"ץ 4031/94 ארגון "בצדק" נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 1; להלן – פרשת בצדק). אין לנו צורך להכריע בהן לצורך העתירה שבפנינו. זאת, משום מסקנתנו לפיה אף אם ההליך לפי סעיף 61 לחוק הכנסת איננו קונסטיטוטיבי לעניין הפרישה לפי סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת, ואף אם ניתן לראות במשיבים 4-2 כמי שפרשו מסיעתם לצורך סעיף זה, לא מתקיים בהם הסייג הקבוע בסעיף, שכן יש לראות בהם כמי שהתפטרו מכהונתם "בסמוך" לפרישתם.

7. בסיום החלטתה מתייחסת יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית גם למועד התפטרותם של המשיבים 4-2 מהכנסת. בעניין זה היא אומרת כלהלן:

"מעבר לנדרש אעיר, כי נטען על-ידי המשיבים, ובאת כוח היועץ המשפטי לממשלה הסכימה לכך, כי בכל מקרה, גם אם התקיימה בענייננו פרישה של המשיבים, הרי שהם התפטרו מן הכנסת 'בסמוך לאחר הפרישה' ולכן אין למנוע מהם מלהיכלל ברשימה מטעם סיעה שהייתה מיוצגת בכנסת. אילו נדרשתי להכריע בשאלה זו נוטה הייתי אף אני לקבוע כי אכן בנסיבות העניין הייתה התפטרותם של המשיבים בסמוך למועד שבו נטען כי פרשו מסיעתם. במיוחד כך הדבר משום שמעשי הפרישה הנטענים נעשו לאחר שהחלו ההליכים לפיזור הכנסת ובסמוך ליציאתה של הכנסת לפגרת בחירות. כן יש להתחשב בכך שלא נערכו בכנסת בתקופה זו דיונים או הצבעות בעלות משמעות וכי לא נטען כי המשיבים פרס, איציק ורמון הצביעו בהצבעה כלשהי כנגד עמדת הסיעה. לפיכך, גם אילו היה נקבע בעניינם של המשיבים כי פרשו מסיעתם, על כל המשמעות המשפטיות הנלוות לפרישה כזו, הרי שבכל מקרה לא קמה עילה לפסילה המבוקשת נוכח התפטרות המשיבים מהכנסת במועד סמוך למועד הפרישה הנטענת" (פיסקה 32 להחלטתה של יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית).

אף היועץ המשפטי לממשלה הביע דעתו לפיה גם אם ייקבע כי המשיבים פרשו מסיעתם, יש לראות בהם כמי שהתפטרו "בסמוך" לפרישתם, ועל כן יש לדחות את הבקשה להורות על פסילת מועמדותם (ראו סעיף 9 להודעה מטעם היועץ המשפטי לממשלה מיום 27.2.2006). עמדה דומה הביעה היועצת המשפטית לכנסת (ראו סעיף 37 לתגובה מטעם היועצת המשפטית לכנסת מיום 8.2.2006 שהובאה בפני יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית).

8. עמדה זו, לה שותפים יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית, היועץ המשפטי לממשלה, והיועצת המשפטית לכנסת, כמו גם המשיבים 4-2, מקובלת עלינו. את הביטוי "בסמוך לאחר הפרישה" יש לפרש על פי תכליתו של ההסדר הקבוע בסעיף 6 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 (ראו פרשת בצדק, 1-30). 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.

מנימוקים אלה דחינו את העתירה.

ה נ ש י א

השופט א' ריבלין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת א' פרוקצ'יה:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינו של הנשיא א' ברק.

ניתן היום, כ' באב התשס"ו (14.08.2006).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ה נ ש י א