



בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 4799/19

לפני : כבוד הנשיאה א' חיות
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופטת ד' ברק-ארז

המערער : ח"כ אריאל קלנר

נ ג ד

- המשיבים :
1. הליכוד - מפלגה לאומית ליברלית
 2. ראש הממשלה
 3. בית הדין של הליכוד
 4. מרכז הליכוד
 5. מזכירות הליכוד
 6. מפלגת כולנו בהנהגת משה כחלון
 7. השר משה כחלון
 8. השר אלי כהן
 9. ח"כ יפעת שאשא ביטון
 10. ח"כ רועי פולקמן
 11. יו"ר מרכז הליכוד, השר חיים כץ
 12. חברת הכנסת מיכל שיר

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי תל אביב-יפו
מיום 10.07.2019 בתיק הפ 003079-07-19 שניתן על ידי
כב' השופט מגן אלטוביה

תאריך הישיבה : י"ט בתמוז התשע"ט (22.07.19)

בשם המערער : עו"ד שמחה דן רוטמן

בשם המשיבים 1-5 והמשיב 11 : עו"ד אבי הלוי ; עו"ד מלכה רדזקוביץ
בשם המשיבים 6-10 : עו"ד אלון גלרט ; עו"ד ינקי פפר ; עו"ד סהר פינטו ;
עו"ד ליאור רייכרט

פסק-דין

הנשיאה א' חיות:

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל-אביב (השופט מ' אלטוביה) מיום 10.7.2019 אשר דחה את תובענת המערער והמשיבה 12, חברי הכנסת ה-21 מטעם סיעת הליכוד, בה עתרו, בין היתר, לבטל את החלטת מזכירות תנועת הליכוד מיום 28.5.2019 לשריין לארבעת חברי הכנסת ה-21 מטעם סיעת "כולנו" (המשיבים 7-10), את המקומות ה-5, ה-15, ה-29 וה-35 ברשימת מפלגת הליכוד לכנסת ה-22.

רקע הדברים

1. ביום 9.4.2019 התקיימו בחירות כלליות לכנסת ה-21 וביום 17.4.2019 הטיל נשיא המדינה על המשיב 2, ראש הממשלה בנימין נתניהו כחבר כנסת נבחר, את מלאכת הרכבת הממשלה החדשה אותה היה עליו להשלים עד ליום 28.5.2019 (לאחר מתן אורכה). המגעים להרכבת קואליציה לא נשאו פרי וביום 27.5.2019 קיבלה הכנסת ה-21 בקריאה ראשונה הצעת חוק לפיזור. יום לאחר מכן התכנסה מזכירות הליכוד לישיבה במעמד יו"ר התנועה הוא ראש הממשלה, אשר הודיע לה כי הוא נתקל בקשיים להרכיב קואליציה והוסיף כי ככל שיוחלט על עריכת בחירות חדשות, הוא מבקש לשבץ את אנשי סיעת כולנו ברשימת הליכוד בציינו כי מהלך זה "ייתן לנו תוספת כוח מסוימת, זה בדקנו" (מע/ב1, בעמ' 10). ראש הממשלה הוסיף כי ברור לו שהמיזוג של סיעת כולנו עם הליכוד ושריון מקומות ברשימת הליכוד לאנשיה יוביל לדחיקתם של חברי ליכוד המשובצים בתחתית הרשימה, אך פירט בפני חברי המזכירות פתרונות אפשריים לכך.

לאחר שראש הממשלה סיים להציג את בקשתו, קיבלה המזכירות את ההחלטה

הבאה:

"בשל העובדה שעברה בכנסת בקריאה ראשונה הצעת חוק שמשמעותה עריכת בחירות חוזרות לכנסת, ולאור העובדה שסיעת כולנו הודיעה על כוונתה להתמזג עם סיעת הליכוד, בכנסת בלבד, מוחלט כדלקמן:
ככל שראש הממשלה לא יצליח להרכיב ממשלה, הכנסת תתפזר ותערכנה בחירות חוזרות, יחולו ההוראות כדלקמן:

1. ...

2. רשימת הליכוד בבחירות לכנסת ה-21, כפי שהוגשה ואושרה על ידי ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, תהיה רשימת הליכוד בבחירות לכנסת ה-22, בכפוף לאמור בסעיף קטן שלהלן (של ויתור השריונים וכו').

חברי הכנסת המכהנים של סיעת כולנו בכנסת ה-21 יוצבו במקומות 5, 15, 29 ו-35 ברשימה שתוגש על ידי הליכוד. המקומות ששוריינו ליו"ר הליכוד ברשימת הליכוד לכנסת ה-21 יבוטלו. יתר המועמדים ברשימה ישנו את מיקומם בהתאם.

... 3.

משמעות ההחלטה מבחינת המערער, המוצב במקום ה-34 ברשימת הליכוד לכנסת ה-21, היא הצבתו במקום ה-38 ברשימה לכנסת ה-22.

2. בעקבות ההחלטה הוגשו מספר עתירות לבית הדין של תנועת הליכוד. אחת מן העתירות הוגשה על ידי המערער והמשיבה 12, אשר בחרה שלא להצטרף כמערערת לערעור דנן. בעתירות בפני בית הדין נדונה, בין היתר, השאלה - שהועלתה ביוזמת בית הדין - האם ההסכם בין מפלגת כולנו למפלגת הליכוד מנוגד להוראת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות או החוק) הקובע כי:

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.

השאלה עלתה בהינתן העובדה שמפלגת הליכוד התחייבה להבטיח מקום ברשימת המועמדים שלה לחברי סיעת כולנו ביום 28.5.2019, דהיינו 112 ימים לפני המועד שנקבע לקיום הבחירות לכנסת ה-22 (17.9.2019). עוד נדרש בית הדין לשאלה האם מזכירות התנועה היא הגוף המוסמך לקבל את ההחלטה הנ"ל או שמא הסמכות לכך נתונה בידי מרכז הליכוד בהתאם לסעיף 80 לחוקת הליכוד הקובע כי "החלטה על התקשרות של התנועה עם גוף פוליטי אחר תתקבל במרכז, והיא טעונה רוב של חברי המרכז".

3. ביום 23.6.2019 דחה בית הדין של הליכוד את העתירות ברוב דעות. החלטת בית הדין עסקה במגוון סוגיות, אך לצורך הדיון בערעור שבפנינו ניתן להתמקד בשתי הסוגיות המרכזיות שנדונו בה אותן פירטתי לעיל. לעניין סעיף 80 לחוקת הליכוד קבע בית הדין כי אף שניתן לפרשו באופן המקנה סמכות למזכירות הליכוד לקבל את ההחלטה שהתקבלה, אין צורך להכריע בשאלה זו שכן "מכל בחינה אין מקום לערער על כך שהייתה כאן 'הסתמכות' של ארבעה החברים [בסיעת כולנו], שהיו מודעים לקיומו של סעיף 80, ובכל זאת קיבלו התחייבות מיו"ר התנועה ומזכירותה, מגובה בחוות דעת של יועצים משפטיים בליכוד כי מדובר בהליך תקין ותקף". בית הדין הוסיף וקבע בהקשר זה כי כל הצעה להצבעה, או לאישרור, שעלולים לסדוק את מחויבות הליכוד להחלטת

המזכירות בעניין 'כולנו', היא החלטה "פסולה ופגומה מוסרית" ועל כן אין מקום לקדמה. החלטת המזכירות, כך נקבע, היא בבחינת מעשה עשוי וכל ניסיון להעמידה במבחן מחודש "נזקו רב מתועלתו ועומד בניגוד לטובת התנועה" (פסקה 32 להחלטה). בית הדין הוסיף וציין כי מכל מקום איש מהעותרים שבפניו לא דרש לאשרר את החלטת המזכירות במרכז המפלגה, ובתשובה לשאלה שהופנתה אליהם בדיון בפני בית הדין אף לא אחד מהם היה בדעה שאישור ההצעה במרכז ירפא את הפגם שעליו הצביעו בעתירותיהם.

אשר לתחולת סעיף 57א לחוק הבחירות, קבע בית הדין כי "ניתן לטעון ... שארבעת חברי סיעת כולנו הם בלשון בני אדם: קבוצת אנשים ... אלא שבחינה של הקשרו של סעיף 57א [...] מצביעים על משמעות אחרת לגמרי מהמקרה שלפנינו: מדובר בפורשים מסיעה שמאפשרים להם לפרוש מטעמים אידיאולוגיים זמן קצר לפני התפזרות כנסת יוצאת היות וברור [כי] בשלב מאוחר כזה אין מדובר בפרישה תמורת תפקיד. ברור שאין מדובר בסיעה אלא בפורשים ממנה..." (פסקה 43 להחלטה). בית הדין הוסיף כי סעיף 57א לחוק מהווה השלמה לסעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת ונחקק כחלק מתיקון 12 לחוק היסוד, במטרה לאפשר פרישה מסיעה והצטרפות לסיעה אחרת לאחר הבחירות ללא הסנקציות המפורטות בסעיפים אחרים של תיקון 12 הנ"ל. תיקון 12, כך נקבע, אינו מתייחס לסיעה שלמה ואין היגיון שיחול על התמזגות שלה עם סיעה אחרת.

עו"ד בם סבר בדעת מיעוט כי הסכם המיזוג עם סיעת כולנו עומד בניגוד לסעיף 57א לחוק הבחירות אשר נועד להתמודד עם הבטחה לח"כ או לקבוצת ח"כים שמבקשים להבטיח את נאמנותם בהצבעות גורליות. בענייננו, כך ציין, ההסכם עם סיעת כולנו נועד לשפר את הסיכוי להקים ממשלה או להבטיח את פיזור הכנסת אם המאמצים להקמתה לא יעלו יפה ומכיוון שההסכם נקשר קודם ליום ה-90 שלפני מועד הבחירות הוא עובר על האיסור הקבוע בסעיף 57א לחוק הבחירות ודינו בטלות. עו"ד י' מצא, אף הוא בדעת מיעוט, הצטרף לדעת הרוב בכל הנוגע לאי תחולת סעיף 57א לחוק בענייננו, אך סבר כי החלטת המזכירות התקבלה בחוסר סמכות נוכח הוראות סעיף 80 לחוקת המפלגה.

פסק הדין של בית המשפט קמא

4. המערער והמשיבה 12 לא השלימו עם החלטת בית הדין והגישו המרצת פתיחה לבית המשפט המחוזי בתל-אביב, בה עתרו לבטל את החלטת בית הדין וכן את החלטת מזכירות הליכוד ולהצהיר כי ההסכם שנכרת בין הליכוד לכולנו בטל וכי הסמכות לשריון מקומות ברשימת המפלגה וכל התקשרות עם מפלגה אחרת נתונה למרכז הליכוד. ב"כ היועץ המשפטי לממשלה הודיע לבית המשפט המחוזי ביום 9.7.2019 כי היועץ החליט

שלא להתייצב בהליך וכי הוא מותר את ההכרעה בסוגיה המשפטית שבמחלוקת לשיקול דעתו של בית המשפט.

בפסק-דינו מיום 10.7.2019 דחה בית המשפט המחוזי, כאמור, את התובענה בצינונו בפתח הדברים כי בשל לוח הזמנים הדוחק הנובע מן המועד להגשת רשימות המפלגות לכנסת (1.8.2019), הוא מסתפק בהנמקה קצרה. בית המשפט ציין כי ייתכן שההבנות שאליהן הגיעו סיעת כולנו וסיעת הליכוד נגועות בחשש לכלנתריזם "מדרגה שניה" (על משמעותו של המונח "כלנתריזם" נעמוד בהמשך הדברים), שכן המשיבים אישרו שאלמלא אותן הבנות ייתכן שלא היה מתקבל החוק לפיזור הכנסת. עוד קבע בית המשפט קמא כי ייתכן שגם לפי הילוכו הפרשני של בית הדין, ניתן היה להגיע לתוצאה אחרת. עם זאת, בית המשפט הוסיף וקבע כי על פי ההלכה הפסוקה העקרון הנוהג לגבי החלטות של טריבונל מעין שיפוטי פנימי של ארגון וולונטרי ובכלל זה מפלגה, הוא עקרון אי ההתערבות המורה כי התערבות בהחלטות של טריבונלים מסוג זה יש לה מקום רק במקרי קיצון של חריגה מסמכות ופגיעה בכללי הצדק הטבעי. במקרה דנן, כך קבע בית המשפט, לא הופרו כללי הצדק הטבעי, למערערים ניתן יומם בבית הדין וכל טענותיהם נדונו. בית המשפט דחה את טענת המערערים כי בית הדין חרג מסמכותו בכך שבחן ופירש את סעיף 57 לחוק, וקבע כי בחינה זו התחייבה בנסיבות העניין. בית המשפט אף קיבל את טענת המשיבים 1-5 לפיה בחירתו של היועץ המשפטי לממשלה שלא להתייצב בהליך מלמדת כי "לא כצעתה", בצינונו כי חזקה על היועץ שהיה מתייצב בהליך אילו סבר כי פרשנות בית הדין מנוגדת לתקנת הציבור.

תמצית הטענות בערעור

5. הערעור מתמקד בסוגיית פירושה של הוראת סעיף 57 לחוק הבחירות. לטענת המערער יש לראות בהתחייבותה של סיעת הליכוד לסיעת כולנו הסכם שחל עליו סעיף 57 לחוק הבחירות. על כן, לגישתו, ההסכם שנכרת קודם למועד פקיעת האיסור הקבוע בסעיף - בטל ולא ניתן לרפא את הפגם בהסכם חדש שייערך לאחר מועד זה, מכיוון שכריתתו תחיל עליו את כל הפגמים של ההסכם הישן - הבטל. המערער מוסיף כי כלל אי ההתערבות בהחלטות של טריבונלים פנימיים אינו חל במקרה דנן הנוגע להתנהלות מול גופים חיצוניים ולפרשנות של חוקי הכנסת, המסורה לבית המשפט.

6. המשיבים 1-11 מצידם סומכים ידיהם על פסק הדין ומבקשים לדחות את הערעור. לטענתם המערער עצמו נהנה מהחלטת המזכירות שכן היא כוללת התחייבות לשבצו ברשימת המועמדים לכנסת ה-22 ללא בחירות מקדימות. עוד נטען כי מדובר

במחלוקת בעלת גוון פוליטי מובהק וכי המערער מסתיר כי בעתירתו לבית הדין הציע כפשרה להסתפק בשריון השרים כחלון וכהן בלבד בשל הפופולריות ממנה הם נהנים, דבר המלמד כי מניעיו הם פוליטיים. המשיבים סבורים עוד כי יש לדחות את הערעור על הסף מחמת השיהוי בהגשתו, שכן המערער השתהה במשך חמישה שבועות מיום קבלת החלטת המזכירות (28.5.2019) ועד שהגיש את התובענה לבית המשפט המחוזי שהוא, לגישתו, הערכאה המוסמכת לדון בטענותיו. לטענת המשיבים 6-10 (סיעת כולנו) אם הערעור יתקבל, עלול להיגרם להם נזק בלתי מידתי ובלתי הפיך, ונזק זה כשלעצמו מצדיק את דחיית הערעור.

דיון והכרעה

טענות מקדמיות – שיהוי וסעיף 80 לחוקת הליכוד

7. הסוגיה המרכזית שהעמיד המערער לדיון בערעור נוגעת, כאמור, לפרשנות ההוראה שבסעיף 57א לחוק ולשאלה הנגזרת מכך והיא - האם האיסור הקבוע באותו הסעיף חל בנסיבות הנוגעות לענייננו. בטרם שאדרש לסוגיה זו מן הראוי להתייחס בקצרה לשתי טענות מקדמיות שהעלו המערער מזה והמשיבים מזה.

הטענה המקדמית של המערער נוגעת לזהות המוסד במפלגת הליכוד שהיה מוסמך לקבל את ההחלטה בדבר שיבוץ חברי הכנסת מטעם "כולנו" ברשימה. המערער טען הן בעתירתו לבית הדין והן במסגרת המרצת הפתיחה כי בהתאם לסעיף 80 של חוקת הליכוד, מרכז הליכוד – ולא המזכירות – הוא הגוף המוסמך לקבוע את הרכב הרשימה ולאשר הסכמים כמו זה שבו התקשרו הליכוד וסיעת כולנו. בית הדין של הליכוד לא הכריע בטענה זו לגופה בסוברו כי די בהסתמכות של חברי כולנו על החלטת המזכירות על מנת לדחות את הטענה. בית המשפט המחוזי קבע בהקשר זה כי "הפרשנות שנקט בית הדין המורכב מחמישה חברים מנוסים ויודעי דין אינה מהווה פגיעה בכללי הצדק הטבעי". על כן, סבר כי חל במקרה זה כלל אי ההתערבות בהחלטות של טריבונאלים פנימיים בארגונים וולונטריים (ראו לעניין זה, למשל, ע"א 10985/08 יפים נ' יפרח (28.12.2008)). במסקנה זו, ככל שהיא נוגעת לחלוקת הסמכויות שבין הגופים הפנימיים השונים של תנועת הליכוד על פי חוקתה, לא ראיתי מקום להתערב. המערער ציין אף הוא במהלך הדיון בפנינו כי הוא מבקש למקד את ערעורו בשאלת הפרשנות של סעיף 57א לחוק ואכן טיעונו הוקדש רובו ככולו לסוגיה זו. אוסיף ואציין עם זאת כי ככל שמפסק דינו של בית המשפט המחוזי עולה שכלל אי ההתערבות חל גם בכל הנוגע לסוגיית תחולתו של סעיף 57א לחוק הבחירות על ענייננו, בהקשר זה מקובלת עליי

טענתו המקדמית של המערער ולפיה מלאכת הפרשנות של חוקי הכנסת נתונה לבתי המשפט. על כן, כלל אי ההתערבות אינו חל מקום שבו נדרש טריבונאל פנימי של מפלגה לפרשנות של סעיף חוק כזה. מסקנה זו יפה שבעתיים מקום שבו נוגעת פרשנותו של הטריבונאל הפנימי האמור לסעיף בחוק הבחירות ובענייננו - סעיף 57 א לאותו חוק.

8. הטענה המקדמית השנייה שאותה העלו המשיבים היא כי המערער השתתה בהגשת התובענה לבית המשפט קמא. לשיטתם, אם אכן סבר המערער שההסכם בין הליכוד לסיעת "כולנו" סותר את הוראות סעיף 57 א לחוק הבחירות וכי בית הדין של הליכוד מצוי בניגוד עניינים מובנה בשאלת פרשנותו, היה עליו לפנות ישירות לבית המשפט המחוזי מייד לאחר שמזכירות הליכוד קיבלה את החלטתה מיום 28.5.2019 לאשר את ההסכם, וכזאת לא עשה. אכן, העובדה שהמערער לא העלה כלל בעתירתו המקורית לבית הדין את הטענה הנוגעת לסעיף 57 א לחוק מחד גיסא, ואף לא פנה לבית המשפט המחוזי בסוגיה זו אלא לאחר החלטת בית הדין, שהעלה את הנושא מיוזמתו, מאידך גיסא, מעוררת קושי מסוים. הדברים מקבלים משנה תוקף בהינתן ענייני הבחירות שבהם עסקינן אשר לגביהם חיוני לנקוט בהליכים במהירות הנדרשת. הטעם לכך נעוץ בלוח הזמנים הסטטוטורי הדוחק שבו יש לעמוד (בג"ץ 2115/99 הוועד המקומי צור יגאל נ' שר הפנים, פ"ד נג(4) 61, 69 (1999)), ובנזק שעלול להיגרם כתוצאה משיהוי בנקיטת ההליכים. המערער תירץ את התנהלותו בכך שאילו נקט במקביל לעתירה בפני בית הדין גם בהליך בפני בית השפט בעניין האיסור שבסעיף 57 א לחוק הבחירות, קרוב לוודאי שהיה נטען כנגדו כי מדובר בהליך מוקדם מדי וכי עליו למצות תחילה את ההליכים בפני בית הדין בסוגיית סמכותה של המזכירות. זאת משום שקבלת טענתו בעניין זה עשויה הייתה ליתר את ההליך הנוסף. הסבר זה אינו משולל היגיון, אך מכל מקום, גם אם אניח לטובת המערער כי לא דבק שיהוי בפעולותיו, אין בכך כדי להועיל לו שכן טענותיו לעניין פרשנותו של סעיף 57 א לחוק הבחירות דינן להידחות לגופן.

סעיף 57 א לחוק הבחירות

9. סעיף 57 א לחוק הבחירות אשר מן הראוי לשוב ולהביאו כלשונו, קובע כך:

57 א. 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 אוסר על התקשרות בהסכם או על מתן התחייבות לחבר כנסת יחיד או לקבוצת אנשים ל"שריין" להם מקום ברשימת מועמדים לכנסת טרם שנקף היום ה-90

שלפני הבחירות. הסעיף נוקט במונח "קבוצת אנשים" ומונח זה יכול שיתפרש, לפחות מבחינה לשונית, כמחיל עצמו גם על קבוצה של חברי כנסת המהווה סיעה שלמה. משצלחנו את מחסום הלשון, יש להוסיף ולבחון על פי כללי הפרשנות התכליתית הנוהגים עמנו, מהן התכליות שאותן ביקשה הוראת סעיף 57א לחוק הבחירות להגשים (לכללי הפרשנות התכליתית ותחולתם על פרשנות של דבר חקיקה ראו, למשל, דנג"ץ 5026/16 גיני נ' הרבנות הראשית לישראל, פסקה 17 לפסק-דינה של הנשיאה מ' נאור (12.09.2017)). השאלה הפרשנית שעליה יש להשיב בהקשר זה היא האם, כשיטת המערער, יש לפרש את ההוראה שבסעיף 57א הנ"ל כאוסרת גם על הסכם או התחייבות המבטיחים מקום ברשימת מועמדים לטיעה שלמה (סיעת כולנו בענייננו) המבקשת להתמזג לתוך סיעה אחרת (סיעת הליכוד בענייננו). או שמא, כשיטת המשיבים, מדובר באיסור שאינו חל ולא נועד לחול על מצב דברים כזה.

10. סעיף 57א לחוק הבחירות נחקק בשנת 1991 במסגרת תיקון 12 לחוק יסוד: הכנסת (להלן: תיקון 12) ולפיו נוסף לחוק היסוד סעיף 6א הקובע כי:

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.

סעיפים 25(ב1)-(7) לחוק הבחירות אשר נוספו אף הם לחוק זה במסגרת תיקון 12, קבעו מהי התפלגות של סיעה אותה התיר סעיף 6א(א) סיפא לחוק יסוד: הכנסת. למען שלמות התמונה יצוין כי בתיקון 50 לחוק הבחירות מיום 8.3.2004 הועברו סעיפים אלו מחוק הבחירות לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (להלן: חוק הכנסת) ומעת לעת אף תוקנו ההוראות הקבועות בהם. כיום קבועים, אפוא, ההסדרים הנוגעים להתפלגות סיעות בפרק י' לחוק הכנסת. עוד תוקן במסגרת תיקון 12 חוק יסוד: הממשלה, כנוסחו משנת 1968, ונוספו בו סעיפים 5(ב1), 13א, 13ב ו-34א(א). סעיפים אלה קבעו סנקציות לגבי חבר כנסת שפרש מסיעה ולא התפטר, ולפיהן חבר כנסת כזה לא יתמנה לשר או סגן שר

בתקופת הכהונה של אותה כנסת. כמו כן, תוקן במסגרת תיקון 12 חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 והוסדר בו מימון המפלגות לסיעה מתפלגת או מתמזגת וכן לסיעה שממנה פרשו.

11. תיקון 12 נחקק על רקע התרחשויות שונות בשדה הפוליטי שלא הוסיפו כבוד לכנסת ולחבריה. בחודש מרץ 1990 עברה בכנסת הצבעת אי-אמון בממשלה אשר בעקבותיה הטיל נשיא המדינה על חבר הכנסת שמעון פרס את מלאכת הרכבת הממשלה החדשה. חבר הכנסת פרס נזקק לקול אחד נוסף על מנת לאגד קואליציה של 61 חברי כנסת שתתמוך בממשלתו וחבר הכנסת שהסכים להצטרף לקואליציה היה אברהם (אברֶשָה) שריר - חבר כנסת של סיעת הליכוד, אשר פרש עם ארבעה מחבריו והקים עמם את "הסיעה לקידום הרעיון הציבורי". בתמורה לתמיכתו של שריר בממשלה החדשה הובטח לו תפקיד שר בממשלה, "שריון" מקום בטוח בכנסת השלוש עשרה ותפקיד שר בממשלה שתקום בעקבותיה (דורון נבות שחיתות פוליטית בישראל 149 (2012) (להלן: נבות); כן ראו אסף מצקין קרוב מדי לקצה: סיפורה של השחיתות הישראלית 101 (2012) (להלן: מצקין); נדיר צור רטוריקה פוליטית: מנהיגים בישראל במצבי לחץ 152 (2004); יצחק גל-נור ודנה בלאנדר המערכת הפוליטית בישראל: שנים ראשונות; מבנה מוסדי; התנהגות פוליטית; בעיות לא פתורות; הדמוקרטיה בישראל כרך א 194 (2013)). בסופו של יום כשל המהלך הפוליטי הנ"ל ומלאכת הרכבת הממשלה הוטלה על ראש הממשלה יצחק שמיר, אשר בנאומו במרכז הליכוד קרא לשריר - "אברֶשָה, חזור הביתה!", והביא לכך ששריר החליף סיעה בפעם השלישית בתוך פחות מחודשיים (נבות, בעמ' 152).

עסקה פוליטית זו וכן עסקאות פוליטיות אחרות שנעשו באותה תקופה פגעו באמון הציבור במערכת הפוליטית והביאו לתחושת סיאוב (מצקין, שם). על רקע זה הניחה בחודש יוני 1990 ועדת החוקה, חוק ומשפט על שולחן הכנסת את הצעת החוק למניעת מעילה באמון (נבחר ציבור), התש"ן-1990, אשר לאחר הליכי החקיקה הייתה לתיקון 12 של חוק יסוד: הכנסת, עליו עמדנו לעיל. הצעת חוק זו הונחה ללא דברי הסבר, אך חודש לפני כן הוגשה הצעת חוק למניעת פגיעה באופייה הדמוקרטי של המדינה ולשמירה על חובת ההגינות של נבחר ציבור, התש"ן-1990, מטעם חבר הכנסת אוריאל לין, אשר כללה הוראות דומות לאלו שנכללו בסופו של דבר בתיקון 12. בדברי ההסבר להצעתו של חבר הכנסת לין צוין הרקע שעמד בבסיסה - "התדרדרות חמורה בנורמות המוסריות של כמה מחברי הכנסת וחברי הממשלה", שהתבטאה בכך ש"חברי כנסת יחידים הביעו נכונות ואחרים אף חתמו על הסכמים להעברת השלטון במדינה בניגוד לרצונו האמיתי של הבוחר. קיומה של קואליציה הובטח על בסיס עריקות של יחידים ממחנה למחנה. וכל זה נעשה תמורת הבטחת טובות הנאה אישיות שעוגנו בהסכמים".

מטרת החוק, כך הוסיף חבר הכנסת לין וצייץ בדברי ההסבר, הייתה "למנוע מכירת קולו של הנבחר תמורת טובות הנאה אישיות ... החוק המוצע יצמצם במאוד את הכדאיות של מעבר מסיעה אחת לסיעה אחרת או של פרישה מסיעה והקמת סיעה נפרדת תוך סילוף ההכרעה הדמוקרטית ביום הבחירות".

12. לאחר שוועדת החוקה חוק, ומשפט החליטה להעלות את תיקון 12 כהצעת חוק מטעמה, הסביר יו"ר הוועדה דאז, חבר הכנסת לין, את הרציונאל העומד ביסוד התיקון ואלה דבריו כפי שנרשמו בפרוטוקול הדיון בקריאה הראשונה של הצעת החוק:

מה בעצם אנחנו רוצים לתקן? אנחנו יודעים שחברי כנסת יכולים לעשות שימוש בייצוג שיש להם כאן בכנסת, שהופקד בידיהם בנאמנות. הם יכולים לעשות בזה שימוש כדי לקדם טובות הנאה אישיות, כאשר נמצאים במשחק של העברת הכוח או העברת השלטון. ומה רוצים להשיג? תמורת מה מוכרים את הייצוג הדמוקרטי? תמורת שלושה דברים עיקריים: כסף; שריון מקום בכנסת בעתיד והבטחת תפקידים בתקופת הכנסת הנוכחית, וגם בתקופת הכנסת הבאה (ד"כ 118, בעמ' 4334)

חבר הכנסת לין הוסיף והדגיש בדבריו כי החוק נועד "למנוע פרישה של חברי כנסת מסיעתם" לעומת זאת הדגיש חבר הכנסת לין כי "מקרה של התפלגות, שהוא מקרה לגיטימי על פי השקפת הוועדה ... לא יכלול במסגרת של מעשה שאנו רואים אותו כפרישה מסיעה" (שם).

גם במהלך הצגת נוסח תיקון 12 בכנסת לקריאה שנייה ושלישית, הודגש כי הסנקציות הקבועות בו מכוונות כלפי חברי כנסת שפורשים מסיעתם (ראו ד"כ 120, בעמ' 2171 - 2172, דבריו של חבר הכנסת לין; שם, בעמ' 2173, דבריו של חה"כ ליבאי – "מי שנבחר ברשימת מועמדים כנציג מפלגה חייב באופן אישי את מקומו בכנסת לבוחרי אותה מפלגה... אם החליט לעשות דין לעצמו, ויהיו הסיבות טובות ככל שיהיו בעיניו, עליו לפרוש מסיעתו, עליו להחזיר את המנדט למפלגתו"; וכן דבריו של חה"כ הנגבי בעמ' 2177).

13. ההיסטוריה החקיקתית שתוארה לעיל תומכת בעמדת המשיבים לפיה תיקון 12 נועד להסדיר את היחסים שבין הסיעה ובין חבריה ולמנוע תופעות פסולות של עריקה ממפלגה אחת למפלגה אחרת תמורת טובת הנאה אישית או ציבורית. זאת באמצעות הטלת מגבלות על חברי כנסת יחידים או על חלקים מסיעה (אמנון רובינשטיין ורענן הר זהב, פירוש לחוקי היסוד - חוק-יסוד: הכנסת 45-46 (תשנ"ג), להלן: רובינשטיין והר זהב). תופעות פסולות אלו זכו לכינוי "כלנתריזם", שהוגדר במילון ספיר (מהדורה שנייה, 2004) - "כינוי גנאי לעריקה ממפלגה אחרת למפלגה יריבה בשל טובות הנאה אישיות

(ע"ש נבחר הציבור הראשון, רחמים כלנדר, שעשה זאת) " (למונח זה ראו גם בג"ץ 103/96 כהן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נ(4) 318, 309 (1996)).

לעומת זאת, התפלגות של סיעה העומדת בתנאי פרק י' לחוק הכנסת נתפסת כמהלך פוליטי לגיטימי, שאינו גורר אחריו את הסנקציות הקבועות בדברי החקיקה שפורטו לעיל. בכך גילה המחוקק את דעתו כי בתנאים מסוימים הוא מוכן להשלים עם מעבר של חלק מחברי סיעה אחת לסיעה אחרת, אף אם הדבר נעשה כנגד טובת הנאה (להתפתחויות שחלו בדין ככל שהדבר נוגע לנקיטת סנקציות על פי חוק יסוד: הממשלה במקרה של התפלגות סיעה, ראו בג"ץ 4031/94 ארגון "בצדק" נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 1, 45 (1994) (להלן: עניין ארגון בצדק) ובעקבותיו ראו תיקון מס' 8 משנת 1994 לחוק יסוד: הממשלה בנוסחו אז, וכן ראו דברי ההסבר לאותו התיקון (ה"ח 2323, בעמ' 118) המבהירים כי התיקון מאמץ את דעת המיעוט בפסק הדין. עוד ראו סעיף 6(ה) לחוק יסוד: הממשלה בנוסחו היום).

ואם כך לגבי התפלגות סיעה, מקל וחומר כך הוא מקום שבו סיעה מסוימת בכנסת מחליטה לחדול מלהתקיים ומבקשת להתמזג כולה אל תוך סיעה אחרת. בעיני המחוקק, כך נראה, נתפס מהלך כזה - כמו מהלך של התפלגות כמשמעותו בפרק י' לחוק הכנסת - כמעשה פוליטי לגיטימי והא ראייה שסעיף 60(א) לחוק הכנסת מאפשר מיוזג של סיעות במסגרת סיעתית חדשה אף במהלך חייה של כנסת מכהנת, באישור ועדת הכנסת.

14. הנה כי כן, הפרשנות לסעיף 57א של חוק הבחירות לפיה הוא אינו חל על סיעה שלמה החדלה מלהתקיים והמבקשת להתמזג אל תוך סיעה אחרת, היא פרשנות הנתמכת לא רק בהיסטוריה החקיקתית של הסעיף. היא נלמדת גם מן התכלית האובייקטיבית של תיקון 12 אשר ממנו נולד הסעיף. פרשנות זו באשר לתכלית האובייקטיבית של סעיף 57א לחוק הבחירות נסמכת, בין היתר, על אחד הכללים החשובים הנמנים עם כללי הפרשנות התכליתית והוא הכלל המשמיע לנו כי את תכלית החוק יש לבחון תוך קריאה המקיימת הרמוניה חקיקתית (אהרן ברק פרשנות במשפט - כרך ב - פרשנות החקיקה 327 (תשנ"ג)). על כלל הפרשנות הזה עמד בית המשפט בעניין ארגון בצדק בצינו "הבאת תיקוני חוקים שונים בצוותא יוצרת שכנות וקרבה פרשניות, וניתן ללמוד לעתים מהוראה בחוק אחד על רעותה בחוק אחר, ומה גם אם הובאו באכסניה חקיקתית אחת" (עניין ארגון בצדק, בעמ' 15; כן ראו דבריו של השופט (כתוארו אז) חשין (בדעת מיעוט לעניין התוצאה) שם, בעמ' 61).

15. עיון בתיקון 12 לחוק יסוד: הכנסת ובתיקונים העקיפים שנעשו בצוותא חדא עמו ובהם חוק הבחירות וחוק יסוד: הממשלה, מלמד כי הוראות תיקון 12 בכללותן נועדו להסדיר את מערכת היחסים שבין הסיעה ובין חברה וכי הסנקציות שנקבעו במסגרת התיקון, נועדו למנוע "פרישה" כהגדרתה בחוק יסוד: הכנסת, להבדיל מהתפלגות כמשמעותה בחוק הכנסת, ומקל וחומר הם מבדילים בהקשר זה התמזגות של סיעה שלמה בסיעה אחרת. הרציונאל שביסוד תכלית זו הוא כי חבר כנסת נבחר במסגרת סיעה מסוימת בשל חברותו באותה סיעה. על כן פרישתו ממנה מהווה מעילה באמון שנתן בו הציבור. עם זאת, והגם שתופעת הפרישות הפוליטיות הטרידה את המערכת הפוליטית מראשיתה, הכנסת נמנעה לא רק מחסימת התפלגות מסיעה בתנאים שנקבעו בתיקון 12. היא נמנעה גם מחסימת דרכו של חבר בסיעה המבקש לפעול על פי צו מצפונו בניגוד למשמעת הסיעתית. על כן, הסנקציות שנקבעו בתיקון 12 הטילו מגבלות רק על פרישה תועלתית אסורה הנבחנת על פי התמורה שמקבל הפורש, המוגדרת בסעיף 6א לחוק היסוד (רובינשטיין וזר זהב בעמ' 46). וכך סיכמו המלומדים רובינשטיין וזר זהב את תכליתו של תיקון 12:

תיקון מס' 12 לחוק יסוד: הכנסת, בא לתת תשובה לתופעה שלילית שהיכתה קשות את מרקם החיים הפוליטיים במדינה. התיקון מפחית עד למינימום את המניע של הח"כ לפרוש מסיעתו ולהעביר את השלטון תמורת טובות הנאה. הגם שאין חסימה מוחלטת של כל הפרצות האפשריות, הרי שעצם הטלת האיסורים והקמת מנגנונים הקבועים בתיקון יאלצו את כל מי שינסה לעקוף את התיקון להתמודד פנים-אל-פנים עם דין הציבור. לא יהיה זה מוגזם לומר, שהכנסת, בחוקקה תיקון זה, עשתה מעשה אמיץ-לב ופתחה דף חדש בהיסטוריה הפוליטית של ישראל.

16. על תכליתו של תיקון 12 עמדה גם השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש בתפקידה כיו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17 בציינה:

תכליתו של התיקון האמור הייתה להילחם בתופעת ה'קניה' של חברי כנסת. תופעה שבאה לידי ביטוי בנוהג הפסול שהשתרש במערכת הפוליטית כאשר חברי כנסת הצביעו בניגוד לעמדת סיעותיהם בעבור תמורה אישית מהסיעות המתחרות.

...

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 ... אכן, השמירה על ניקיון החיים הפרלמנטריים

נמנית עם עקרונות היסוד של שיטתנו" (פ"מ 1/17 המוסד
לבידור עתירות למפלגת העבודה הישראלית נ' שמעון פרס
21.2.2006) פסקאות 21-22 (להלן: עניין פרס)).

בעתירה שהוגשה נגד החלטה זו, התייחס גם הנשיא ברק לתכליתו של תיקון 12
בצינו: "תכליתה המרכזית של הוראה זו [סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת] 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" (בג"ץ 1759/06 מפלגת העבודה נ' יו"ר
וועדת הבחירות המרכזית, פסקה 8 לפסק-דינו של הנשיא א' ברק (14.8.2006)).

פרשנות זו לפיה תיקון 12 נועד להבטיח את נאמנותם של חברי הכנסת לסיעתם,
מתיישבת היטב עם מגבלת 90 הימים שבסעיף 57א לחוק. מגבלה זו מניחה כי מעשים
הנעשים ב"תקופת הדמדומים" של הכנסת אינם כמעשים הנעשים במהלך כהונת הכנסת
והסכם לשריון ברשימה שיכול היה להתפרש כהפרת חובת נאמנות לסיעה בתקופה
אחרת, אינו בעל משמעות דומה בתקופת ההיערכות לבחירות (ראו עניין פרס, בפסקה
31; רובינשטיין והר-זהב, בעמ' 48 בהערת שוליים 7. לדיון כללי בחובת האמון של חבר
הכנסת ראו גם סוזי נבות "חבר הכנסת כ'נאמן הציבור" משפטים לא(2) (התשס"א)).

17. התופעה של מעבר של חברי פרלמנט בין מפלגות, בין בפועל ובין על דרך של
הצבעה בניגוד לעמדת סיעתם, אינה תופעה ייחודית לכנסת ישראל. זוהי תופעה עולמית
והיא אף זכתה לכינוי *Crossing the floor* – על שם חציית רחבת הפרלמנט הבריטי בשנת
1904 על ידי וינסטון צ'רצ'יל מהצד של מפלגת השמרנים לצד של מפלגת הליברלים.
צ'רצ'יל שערק אז ממפלגתו, צוטט כאומר [בתרגום חופשי]: "חלק מהאנשים משנים את
מפלגתם לטובת עקרונותיהם, אחרים משנים את עקרונותיהם לטובת מפלגתם"
(WILLIAM MANCHESTER, *THE LAST LION WINSTON SPENCER CHURCHILL*:)
G. E. Deverish, *VISIONS OF GLORY, 1874-1932* 363-364; כן ראו: G. E. Deverish,
Political Musical Chairs - The Saga of Floor-Crossing and the Constitution,
15 STELLENBOSCH L. REV 52, 65 (2004). התכלית שעליה עמדה הספרות המשפטית
כתכלית העומדת ביסוד ההסדרים הסטוטוריים שנחקקו בהקשר זה במדינות שונות
בעולם, היא בעיקרה מניעת פרישה ממפלגה ומעבר למפלגה אחרת, מבלי להחזיר את
המנדט למפלגה ממנה פרש חבר הפרלמנט. זאת, מתוך תפיסה כי פרישה כזו פוגעת
במוסד המפלגה, בעקרון הייצוגיות בדמוקרטיה, ברצון הבוחר ובאחריותות
הדמוקרטיות (Democratic accountability). מסקנה זו דומה למסקנה שאלה הגענו אנו
באשר לתכלית שביסוד תיקון 12 (לסקירתה של התופעה במדינות העולם ולהסדרים
הסטוטוריים שנחקקו במטרה להתמודד עמה ראו: Kenneth Janda, *Laws Against*

in National Parliaments, Party Switching, Defecting, or Floor-Crossing
 -ב- PARTY LAW IN MODERN EUROPE (2009) ניתן לצפייה ב-
<http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0209.pdf>.

18. סיכומם של דברים – בהינתן ההיסטוריה החקיקתית של תיקון 12 והתכלית האובייקטיבית שאותה נועד תיקון זה להגשים, אני סבורה כי יש לדחות את עמדת המערער לפיה סעיף 57א לחוק הבחירות נועד לחול על מצב דברים שבו סיעה שלמה מחליטה לחדול מלהתקיים ולהתמזג לקראת מערכת הבחירות הבאה אל תוך סיעה אחרת. החלטה כזו נטועה כולה בשדה הפוליטי ואותה, כפי שצוין לעיל, לא ראה המחוקק להגביל במסגרת תיקון 12, אשר נועד לטפל בתופעת הכלנתריזם של חבר כנסת יחיד או קבוצת חברי כנסת.

אשר על כן, אציע לחברי לדחות את הערעור, אך בשל הסוגיה העקרונית שעלתה לדיון לראשונה בהליך זה, אוסיף ואציע שלא לחייב את המערער בהוצאות.

ה נ ש י א ה

השופט ע' פוגלמן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת ד' ברק-ארז:

אני מסכימה עם פסק דינה של חברתי הנשיאה א' חיות.

פסק דינה המקיף של חברתי מראה היטב כי ההיסטוריה החקיקתית של הוראת החוק שבפנינו אינה מתיישבת עם הפרשנות שלה טוען המערער. הדברים מבוססים היטב ומשכנעים. לגבי דידי, אולם, העיקר הוא בכך שהמערער ביקש להוליך את בית המשפט למחוזות שהחיקה הותירה בבירור מחוץ לתחום המשפט והשפיטה – התחקות אחר

הטעמים שעמדו ביסוד הכרעות פוליטיות של חברי כנסת וסיעותיהם – לפרוש, להתפלג, להתמזג ועוד כהנה וכהנה.

תיקוני החקיקה שהתקבלו בעקבות האירועים המתוארים משנת 1990 מבטאים את התובנה לפיה ראוי להגביל "מעברים" פוליטיים בין סיעות מטעמים תועלתניים-אישיים – שאינם השקפתיים – אך בה בעת את ההכרה בכך שקשה לתרגם עיקרון זה אל שפת הכללים המשפטיים. בחינת כליות ולב אינה מלאכתם של בני אנוש, וודאי שקשה להעלות על הדעת מצב שבו הכללים החלים על פרישה מסיעה וחבירה אליה יהיו מבוססים על שאלות של מניע או כוונה. על כן, הוראות החוק בתחום זה הן בעלות אופי טכני-פורמאלי, מתוך תקווה שיצליחו לשקף, במקרה הרגיל, את ההבחנה בין פעולות "אידיאולוגיות" לפעולות שביסודן חישובי תועלת וטובות הנאה. הכללים שעניינם "התפלגות סיעה" הקבועים בסעיף 59 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, משקפים את ההנחה כי קרוב לוודאי מה שעמד ביסוד פעולתם של המתפלגים, שהם כשליש ויותר מסיעתם, היה לא רק תועלת אישית, הגם שניסיון החיים עשוי לגלות שלא תמיד כך הוא. הגיון דברים דומה יפה למקרה שבו סיעה שלמה "נבלעת" אל תוך חברתה. אף במצבים מסוג זה נכון לייחס למחוקק את הכוונה להניח כי מה שעומד ביסוד ההחלטה הוא דבר החורג משיקולי תועלת אישיים, מבלי להוסיף ולהידרש לנסיבות. מטעמים אלה, כמו גם מכל הטעמים שפירטה חברתי, אף אני סבורה שדין הערעור להידחות.

ש ו פ ת

הוחלט כאמור בפסק דינה של הנשיאה א' חיות.

ניתן היום, כ"ה בתמוז התשע"ט (28.7.2019).

ש ו פ ת

ש ו פ ת

ה נ ש י א ה