



## מי מוסמך לפסול מועמד לפי סעיף 6א לחוקי־סוד: הכנסת?

מאת

יעקב בן־שמש\*

### מבוא

ביום 28.9.22 קבע יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה־25, השופט יצחק עמית, [בפ"מ 4/25 לסקי-שוץ נ' שיקלי](#) כי עמיחי שיקלי אינו כשיר להתמודד ברשימת הליכוד לבחירות.<sup>1</sup> זאת מכיוון שבמהלך תקופת כהונתה של הכנסת היוצאת, הכנסת ה־24, אליה נבחר שיקלי כחבר כנסת בסיעת ימינה, הוכרו שיקלי על־ידי ועדת הכנסת כמי שפרש מסיעתו. מכיוון שלפי קביעתו של השופט עמית שיקלי לא התפטר מהכנסת "בסמוך" לאחר הכרזתו כפורש, כמצוות החוק, הרי שחל עליו האמור בסעיף 6א לחוקי־סוד: הכנסת, לפיו חבר כנסת שפרש מסיעתו, ולא התפטר מהכנסת בסמוך לאחר פרישתו, לא יוכל להתמודד בבחירות לכנסת הבאה באחת מהסיעות שהיו מיוצגות בכנסת היוצאת.

החלטה זו מעוררת שתי שאלות נפרדות. ראשית, האם אמנם תנאי סעיף 6א לחוק היסוד מתקיימים במקרה הנידון של שיקלי, וראוי לכן לפסול אותו מהתמודדות בבחירות? השאלה השנייה היא: מיהו הגוף שמוסמך להחליט בשאלה הראשונה? כלומר, מיהו הגוף שמוסמך להחליט האם, בנסיבות עניינו של מועמד כזה או אחר, התגבשה עילת הפסילה האמורה בסעיף 6א לחוק היסוד?

לעניין השאלה השנייה, והיא שתעמוד במוקד ענייני כאן, שתי אפשרויות עומדות על הפרק. האחת: ההחלטה לפסול מועמד לפי סעיף 6א נתונה בידו של יו"ר ועדת הבחירות שהוא, כמצוות סעיף 17 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב] תשכ"ט-1969, (להלן: חוק הבחירות), אחד מהשופטים המכהנים בבית המשפט העליון; והאחרת – שהסמכות נתונה לוועדת הבחירות בהרכבה המלא שהיא, כקבוע בסעיף 16 לחוק הבחירות, גוף פוליטי בעיקרו המורכב מנציגי הסיעות בכנסת, פחות או יותר לפי כוחן היחסי בכנסת היוצאת.

\* ד"ר יעקב בן־שמש הוא מרצה בכיר בפקולטה למשפטים בקריה האקדמית אונו. תודה לפרופסור עמיחי כהן ולמערכת "רשות הרבים" על הערותיהם הטובות.

<sup>1</sup> פ"מ 4/25 לסקי-שוץ נ' שיקלי (פורסם באתר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־25, 28.9.2022) (להלן: פ"מ 4/25 או ההחלטה).

החלטתו של השופט עמית, שניתנה מטעמו בלבד ללא שוועדת הבחירות דנה בשאלה והכריעה בה, משמיעה, כמובן, את המסקנה שלדעתו מי שמוסמך להחליט בשאלה זו – הוא יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית. הכרעה זו – שהיא כשלעצמה מובלעת בנימוקי ההחלטה ולא זוכה לדיון ממצה – מעוררת קשיים ניכרים, שראויים לעיון מעמיק יותר. זאת, במיוחד בהתחשב בעובדה שהחלטה זו היא למעשה הפעם הראשונה בה נפסל מועמד לפי סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת.

אפתח בסקירה קצרה של החקיקה הרלוונטית, ולאחר מכן אתייחס לכמה החלטות שניתנו בעניין סעיף 6א על-ידי יושבי ראש קודמים של ועדת הבחירות, וכן על-ידי בית המשפט העליון. מסקנת הדברים תהיה כי אין בסיס משכנע לטענה שהסמכות לפסול מועמדים לפי סעיף 6א מסורה בידי יו"ר ועדת הבחירות, ויש להעדיף, משיקולים משפטיים גרידא, את העמדה המסמיכה את ועדת הבחירות המרכזית כולה. לסיום אטען שזוהי גם התוצאה הראויה, בהתחשב באופי הפוליטי של סוגיית הפרישה מהסיעה.

## 1. הסמכות לפסול מועמדים בחקיקה

חוק יסוד הכנסת וחוק הבחירות לכנסת אינם נותנים מענה ברור וחד משמעי לשאלה מיהו הגוף המוסמך להכריע בשאלה האם חבר כנסת פרש מסיעתו. חוק היסוד מסתפק בהוראה הכללית שבסעיף 6א, וחוק הבחירות לכנסת כלל לא מתייחס לסוגיה זו. זאת, בניגוד למשל לסעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת, העוסק בפסילת מועמדים על רקע אידיאולוגי, ולגביו נקבע בסעיף 63(א) לחוק הבחירות שוועדת הבחירות היא הגוף המוסמך לפסול מועמדים ורשימות.<sup>2</sup>

משכך, נקודת המוצא לדיון צריכה להיות שני הסעיפים הכלליים המסדירים את סמכויותיה של ועדת הבחירות המרכזית בסוגיית אישור מועמדים ורשימות, והם סעיף 63 וסעיף 146(ב) לחוק הבחירות. משום חשיבותם לדיון, אביא אותם כלשונם:

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

סעיף 146(ב): "הוועדה המרכזית 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".

הנה כיוון, מסקנת הביניים המתבקשת היא זו: בהיעדר הוראה מפורשת לסתור, ובהיעדר החלטה מסודרת של ועדת הבחירות על אצילת סמכויות ליו"ר הוועדה, ועדת הבחירות המרכזית היא הגוף המוסמך לאשר רשימות מועמדים, ובכלל זה

<sup>2</sup> מענין לציין כי גם לפני שנחקק ס' 7א לחוק יסוד: הכנסת, פסילת מועמדים ורשימות בשל עמדות אידיאולוגיות נעשתה על-ידי הוועדה בהרכבה המלא – ראו ע"ב 1/65 ירדור נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית (1965); ע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת עשרה (1985).

לבחון האם רשימות אלה "הוגשו כהלכה".<sup>3</sup> נעיין עתה בסעיפי החוק הספציפיים הדנים בסוגיית פסלות מועמדים, ונראה מה הם ההסדרים שנקבעו שם.<sup>4</sup>

ככלל, חוק יסוד הכנסת מונה כמה עילות פסלות שעשויות לפסול מועמד מלהיות מועמד בבחירות לכנסת: גיל מינימלי ואזרחות (סעיף 6א); היעדר עבר פלילי בעבירה שיש עמה קלון (שם); פרישה מסיעה ללא התפטרות בסמוך לפרישה (סעיף 6א); כהונה בתפקידים ציבוריים מסוימים, ללא תקופת צינון כקבוע בחוק (סעיף 7); ועמדה אידיאולוגית פסולה (שלילת קיומה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית וכו', סעיף 7א הנזכר לעיל).

לעניין השאלה מי מוסמך לדון ולהחליט בהתקיימותה של עילת פסלות זו או אחרת, החקיקה אינה מציעה תשובה אחידה. לגבי שני עניינים נקבעו הסדרים מפורשים בחקיקה – הסמכות לקבוע שעבירה מסוימת נושאת עמה קלון, לפי סעיף 6א (לחוק היסוד, נמסרה מפורשות לידי יו"ר הוועדה הן בחוק היסוד עצמו והן בחוק הבחירות);<sup>5</sup> ואילו הסמכות לפסול מועמדים ורשימות על רקע אידיאולוגי לפי סעיף 7א לחוק היסוד נמסרה בחוק הבחירות מפורשות לידי ועדת הבחירות בהרכבה המלא.<sup>6</sup>

לגבי שאר העניינים האחרים – גיל, אזרחות, כהונה בתפקיד ציבורי, ופרישה מסיעה – בהיעדר הסדר מפורש אחר, עלינו לשוב, לכאורה, אל המסקנה עמה פתחנו בהתאם לסעיפים 63 ו-146 לחוק הבחירות – מדובר בהכרעה שמסורה לידי ועדת הבחירות המרכזית כולה.

## 2. החלטתו של יו"ר ועדת הבחירות בעניין שיקלי

השופט עמית מסתמך בהחלטתו על שתי החלטות קודמות שניתנו על-ידי יושבי ראש קודמים של ועדת הבחירות, שעסקו שתיהן בשאלת פסלותו של מועמד לפי סעיף 6א, ושניתנו שתיהן על-ידי יושבי הראש בלבד, ולא על ידי הוועדה כולה. דומה שהשופט עמית סבור שהחלטות אלה תומכות במסקנה שפסילה לפי סעיף 6א מסורה בידי יו"ר הוועדה, אלא שלדעתי עיון מעמיק בהחלטות מוביל למסקנה הפוכה. אבחן החלטות אלה בקצרה.

בפ"מ 1/17 המוסד לבירור עתירות במפלגת העבודה הישראלית נ' שמעון פרס התבקשה יושבת ראש ועדת הבחירות לכנסת ה-17, השופטת דורית ביניש, לפסול את מועמדותם של חברי כנסת בנימוק שפרשו מסיעתם ולא התפטרו מכהונתם

<sup>3</sup> אפשרית גם פרשנות לפיה אצילת סמכות ליו"ר הוועדה לבדו כלל איננה אפשרית לאור הוראת ס' 146 לחוק הבחירות, המדבר על האפשרות לאצול סמכויות "ליושב ראש הוועדה יחד עם סגניו" (ההדגשה הוספה). מפרשנות זו, אם תתקבל, תנבע כמובן המסקנה שיושב ראש הוועדה אף פעם איננו מוסמך לפסול מועמד, גם אם הואצלה לו סמכות זו. אני מודה לפרופ' עמיחי כהן על הערה זו.

<sup>4</sup> לעניין זה יש להבהיר כי אין בחוק הבחירות סמכות מפורשת ונפרדת לאישור (ואי-אישור) מועמדים בודדים; על פני הדברים, הסמכות לאשר (ולפסול) רשימת מועמדים כוללת בתוכה מטבעה את הסמכות בנוגע לכל מועמד מתוך הרשימה. מכל מקום, יש לקרוא את הביטוי "רשימת מועמדים" בחוק הבחירות ככולל הן את הרשימה במלואה והן את כל מי שמצוי ברשימה באופן פרטני.

<sup>5</sup> ראו ס' 56ב לחוק הבחירות.

<sup>6</sup> ראו ס' 63א לחוק הבחירות.

בסמוך לכך.<sup>7</sup> השופטת ביניש דחתה את הבקשה, תוך שהיא קובעת שלוועדת הבחירות המרכזית אין כלל סמכות לדון בבקשה זו. זאת על בסיס הטענה שחברי הכנסת שפסילתם התבקשה לא הוכרזו כפורשים על-ידי ועדת הכנסת. סעיף 61(א) לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994 (להלן – חוק הכנסת) קובע כך:

“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”.

בפ"מ 1/17 התעוררה אפוא השאלה האם ועדת הבחירות המרכזית מוסמכת לפסול מועמדים לפי סעיף 6 לחוק היסוד, גם במקרה בו ועדת הכנסת לא הכריזה על חבר כנסת כפורש. כלומר, השאלה שהתעוררה היא האם הכרזת פרישה מטעמה של ועדת הכנסת היא קונסטיטטיבית – ועל כן מהווה תנאי מוקדם והכרחי לפסילתו של מועמד לפי סעיף 6א; או שמא ההכרזה היא דקלרטיבית – ואזי ייתכן שוועדת הבחירות המרכזית עדיין רשאית לפסול מועמד לפי סעיף 6א גם ללא הכרזה על פרישה מצד ועדת הכנסת.<sup>8</sup> השופטת ביניש דנה בסוגיה בהרחבה וקבעה כי החלטת ועדת הכנסת היא קונסטיטטיבית, ועל כן ועדת הבחירות המרכזית נעדרת סמכות לפסול מועמדים שלא הוכרזו כפורשים.<sup>9</sup> ממילא לא נדרשה השופטת ביניש לדון בשאלה שבמוקד רשימה זו – לו היה מדובר במועמדים שהוכרזו כפורשים, האם הסמכות לקבוע אם הם רשאים להתמודד בבחירות הייתה נתונה ליושב ראש הוועדה לבדו, או שמא לוועדה כולה. אך קריאת ההחלטה יוצרת את הרושם שלו הוכרע אחרת, ולו הייתה מתעוררת השאלה, התשובה לה הייתה – הסוגיה היא בסמכותה של ועדת הבחירות המרכזית.

ניתן לטעון כי מעצם העובדה שהשופטת ביניש דנה בעצמה בשאלה, ולא העבירה אותה להכרעת הוועדה כולה, יש להסיק את המסקנה שלדעתה, סמכות הפסילה – לו הייתה קיימת – הייתה נתונה בידיה בלבד. זאת ועוד, ניתן לטעון שעצם הגשת בקשת הפסילה והדיון בה בפני היו"ר בלבד מניחה כהנחה מוסכמת את סמכותה לדון ולהחליט בשאלה זו.

אך כמובן שמסקנה זו כלל אינה בלתי נמנעת. ראשית, סמכות אינה יכולה להיווצר על-ידי “הסכמה שבשתיקה” של הצדדים (מה גם שעמדתה של ועדת הבחירות בענין זה כלל לא נשמעה וכלל לא יוצגה), ולכן לא יעלה על הדעת שיו"ר הוועדה ייטול לעצמו סמכויות שנתונות לוועדה כולה בדרך שכזו. שנית, ועיקר, בשורה התחתונה, הבקשה נדחתה בנימוק של חוסר סמכות לוועדת הבחירות, וממילא השאלה שבמוקד הדיון כאן לא נידונה ולא הוכרעה. ישנן סיבות טובות לחשוב שזוהי סמכותו של יושב ראש הוועדה לדון בגבולות סמכותה של ועדת הבחירות עצמה, מבלי לחשוב בהכרח שנושאים מסוימים שהם בסמכות הוועדה צריכים להיות מסורים בידי היושב ראש לבדו. כך או כך, כאמור, בהיעדר דיון ממצה – או

<sup>7</sup> פ"מ 1/17 המוסד לביורור עתירות במפלגת העבודה הישראלית נ' שמעון פרס (פורסם באתר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17, 21.2.2006). (להלן: פ"מ 1/17).

<sup>8</sup> השאלה התעוררה עוד קודם בבג"ץ 4031/94 ארגון בצדק נ' ראש ממשלת ישראל (1994), הדעות נחלקו והשאלה נותרה ללא הכרעה.

<sup>9</sup> החלטתה נידונה בבג"ץ 1759/06 מפלגת העבודה נ' יו"ר ועדת הבחירות (2006), והשאלה נותרה, בסופו של דבר, בצריך עיון, משנקבע כי בין כך ובין כך יש לראות בחברי הכנסת האמורים כמי שהתפטרו בסמוך לפרישתם.

דיון כלשהו – בסוגיה זו בפ"מ 1/17, ספק רב אם ניתן להתבסס עליו כדי להקנות סמכות בהחלטה התקדימית בפ"מ 4/25.

מספר שנים לאחר מכן שבה סוגיה זו והונחה על שולחנו של יושב ראש ועדת הבחירות, אך הפעם ההחלטה הייתה שונה. בה"ש 1/23 היועץ המשפטי לכנסת נ' סיעת כחול לבן, דן יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-23, השופט הנדל, באותה השאלה שנדונה בפ"מ 1/17, והגיע למסקנה שהחלטת ועדת הכנסת היא דקלרטיבית, ולכן ועדת הבחירות המרכזית מוסמכת לפסול מועמד לפי סעיף א6 גם אם לא הוכרז כפורש על-ידי ועדת הכנסת, ונימוקיו עמו.<sup>10</sup>

אך גם כאן השאלה שבמוקד עניינו לא הייתה צריכה הכרעה. זאת משום באותו המקרה הבקשה שהונחה בפני השופט הנדל כלל לא הייתה בקשה ספציפית לפסילת מועמד זה או אחר, אלא בקשה ל"פרה רולינג" (Pre Ruling) – "בקשה להכרעה מוקדמת בעניין תחולתו של סעיף א6 לחוק יסוד: הממשלה בתקופת הבחירות". כלומר, בה"ש 1/23 כלל לא מדובר בהחלטה לפסול מועמד לפי סעיף א6, אלא רק בשאלה האם ועדת הבחירות המרכזית מוסמכת, כעניין עקרוני, לפסול מועמד לפי סעיף א6, גם בנסיבות בהן לא ניתנה הכרזת פרישה על-ידי ועדת הכנסת. גם כאן, אין מקום להסיק מתשובה עקרונית חיובית לשאלה זו ("כן, הדבר מצוי בסמכות הוועדה") – את המסקנה שהנושא מצוי דווקא בידי יו"ר הוועדה בלבד. להיפך: גם כאן, עיון בדבריו של השופט הנדל מעלה את המסקנה שמדובר בסמכות שמצויה בידי הוועדה כולה. כך עולה, למשל, מהאופן בו מציג השופט הנדל את השאלה הטעונה הכרעה:

"סיכומה של מסגרת נורמטיבית, ועדת הבחירות המרכזית מוסמכת לבחון האם רשימה הוגשה "כהלכה". בד בבד, ועדת הכנסת מוסמכת לקבוע כי חבר כנסת יוצאת מוגדר כמי ש"פרש מסיעה". אין חולק כי במקרה כזה חייבת ועדת הבחירות המרכזית לקבוע שהתמודדותו של חבר הכנסת במסגרת רשימת מועמדים שהגישה מפלגה, שהיתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת – "אינה כהלכה". המחלוקת נסובה על מקרה שבו ועדת הכנסת כלל לא נדרשה לעניינו של חבר הכנסת, ולא קבעה כי הוא פרש מסיעה או שללה זאת. האם גם במקרה כזה רשאית ועדת הבחירות לקבוע, בנסיבות המתאימות, כי מדובר בהגשה "שאינה כהלכה"?"<sup>11</sup>

לסיכום, בשתי ההחלטות המרכזיות עליהן מסתמך השופט עמית אין דיון – וממילא אין הכרעה – בשאלת סמכותו של יו"ר ועדת הבחירות לפסול מועמד לפי סעיף א6 לחוק היסוד. מתקבל הרושם שבשני המקרים נותני ההחלטות לא היו לגמרי ערים להבחנה שבמוקד דיוננו כאן – בין החלטה שהיא בסמכות היו"ר לבין החלטה שהיא בסמכות הוועדה כולה – והשאלה עצמה, שכאמור לא הייתה צריכה הכרעה באף אחד מהמקרים, נותרה ללא מענה ברור.

להשלמת הצגת ענין זה אציין רק שבהחלטתו הנוכחית בפ"מ 4/25 הולך השופט עמית בעקבותיו של השופט הנדל, ומאמץ את הגישה הדקלרטיבית – לפיה לוועדת הבחירות יש סמכות להכריז על חבר כנסת כפורש גם אם ועדת הכנסת לא הכריזה עליו כפורש. למסקנה זו, כך נראה בהמשך, יש השפעה גם על השאלה שבמוקד ענייננו, היא שאלת הסמכות.

<sup>10</sup> ה"ש 1/23 היועץ המשפטי לכנסת נ' סיעת כחול לבן (פורסם באתר הבחירות לכנסת ה-23, 31.12.2019). (להלן: ה"ש 1/23).

<sup>11</sup> שם, בפסקה 3.

נוסף על כל אלו ובשולי הדברים, נוסחו של סעיף 146 לחוק הבחירות מעלה שאלה אחרת, והיא אם החוק כלל מתיר האצלת סמכות זו ליו"ר הוועדה. לשון הסעיף מחריג מספר סוגיות אשר אינן ניתנות להאצלה, וביניהן גם "הסמכות שלא לאשר רשימת מועמדים". שאלה זו מתייחסת כל אימת שממילא אין עדות לכך שוועדת הבחירות ביקשה להאציל סמכות זו, אך עשויה להתעורר ככל שתעלה טענה לפיה הוועדה האצילה את סמכותה בפועל (בין ב"נוהג", כפי שיידון להלן, ובין באופן אחר).<sup>12</sup>

### 3. טענת ה"נוהג" וייחודה של פסילה לפי סעיף 6א

לכאורה ניתן היה לסיים בכך את הדיון, ולסכם שהחלטתו של השופט עמית ניתנה בחוסר סמכות. אלא שתהיה זו מסקנה נמהרת מדי. עיון בהחלטות שניתנו בעבר על-ידי יושבי ראש ועדת הבחירות לדורותיהם מעלה לא מעט מקרים שבהם החלטות בעניין כשירותם של מועמדים אכן ניתנו על-ידי יושבי ראש הוועדה, ולא על-ידי הוועדה כולה. במיוחד יש לציין בהקשר זה החלטות הנוגעות לתקופות צינון שבהקשרן מצאתי כמה וכמה מקרים,<sup>13</sup> כאשר אחת מהן – ההחלטה בעניינו של שאול מופז – אף הגיעה להכרעת בית המשפט העליון.<sup>14</sup> ניתן אם כן להעלות את הטענה שנוצר נוהג לפיו יו"ר הוועדה מחליט, בנסיבות מסוימות, בדבר כשירותם של מועמדים בבחירות, ולא הוועדה בהרכבה המלא.

יישומה של טענה זו במקרה שלפנינו קשה בעיני ממספר נימוקים. ראשית, ספק אם ניתן בכלל להכשיר "נטילת" סמכות משמעותית שכזו, כמו הסמכות לאשר מועמדים, על-ידי יו"ר הגוף שבידו ניתנה הסמכות, ללא אצילה מודעת ומפורשת. ספק אם ניתן לבסס טענה לנוהג כאשר הנוהג עצמו מנוגד מפורשות לשון החוק, ובמיוחד בנושא כמו דיני הבחירות לכנסת, שבו לפעולה בהתאם לחוק נודעת חשיבות עליונה. ודוק, ייתכן כי לעתים מתפתחת פרקטיקה שגויה ובלתי-חוקית, וזו עולה לדיון ולביקורת רק במקרה אקוטי ובהצטברות נסיבות מסוימות, על אף שאותו "נוהג" כבר השתרש, ואין בכך להכשירו או ליטול ממנו את אי-חוקיותו. במיוחד קשה לקבל טענת "נוהג" בהקשר של פגיעה קשה בזכות לבחור ולהיבחר, המצריכה ודאי הסמכה ברורה ומפורשת. שנית, באף לא אחד מהמקרים האמורים, ובכלל זה בפרשת מופז שהגיעה כאמור לבית המשפט העליון, שאלת הסמכות לא הועלתה ולא נדונה, וממילא לא הוכרעה. שלישית, מכיוון שמדובר בכל זאת בפעם הראשונה שבה נפסל מועמד בשל הוראת סעיף 6א, ספק אם ניתן להעלות כאן טענת נוהג משכנעת, ובמיוחד לאור שתי ההחלטות הקודמות בעניין – פ"מ 1/17 וה"ש 1/23 – שלא תומכות, כאמור לעיל, במסקנה זו. רביעית, ואולי עיקר – גם אם נקבל שהחלטות האמורות מבססות מין נוהג לפיו החלטות מסוימות מסורות לידי של יושב ראש הוועדה גם ללא הסמכה מפורשת, הרי שכל העניינים שנידונו לעיל עסקו בסוגיות טכניות יחסית, שלא מערבות שאלות של אידיאולוגיה ופוליטיקה, כגון

<sup>12</sup> לעניין הסמכות לפסול מועמד בודד כנגזרת של הסמכות לפסול רשימת מועמדים, ר' לעיל ה"ש 4.

<sup>13</sup> ראו, לדוגמה, פ"מ 1/21 רדיר נ' נציב שירות המדינה; פ"מ 2/21 רוטו נ' היועץ המשפטי לממשלה; פ"מ 3/21 עידן נ' היועץ המשפטי לממשלה; פ"מ 1/20 מפלגת כולנו נ' נציב שירות המדינה, ועוד. להחלטות בעניין מועמדים שהחליפו רשימות מועמדים ראו למשל: ה"ש 3/23; פ"מ 1/23 בן-מאיר נ' יברקן.

<sup>14</sup> ע"ב 92/03 מופז נ' יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה (2003). (להלן: פרשת מופז).

השאלה האם משרה מסוימת בשירות המדינה היא אחת מארבע הדרגות העליונות, או השאלה האם עברה תקופת הצינון הדרושה, או השאלה אם מסמך מסוים הוגש עד לתאריך הקובע, אם לאו. בשאלות אלה ניתן, אולי, לקבל את העמדה לפיה אין טעם שהוועדה כולה, בהרכבה המלא, תיתן דעתה לשאלות טכניות אלה, וניתן להעבירן ליושב ראש הוועדה, שהוא בעל הכשרה משפטית מעולה המאפשרת לו להכריע בשאלות אלה בייעילות ובמהירות.

אך כל הסוגיות הללו אינן נוגעות לקביעת פסלות לפי סעיף א6. סעיף זה, בניגוד לפסלות בשל גיל, אזרחות, או תקופת צינון, מעורר סוגיות פוליטיות משמעותיות. זאת במיוחד בהתחשב בעובדה שלפי גישתו של השופט עמית עצמו, המאמץ את הגישה הדקלרטיבית, ועדת הבחירות תהיה מוסמכת להכריז על חבר כנסת כעל מי שפרש גם בהיעדר הכרזה מצד ועדת הכנסת. וזאת, בין השאר, בהסתמך על בחינת מכלול פעילותו של חבר הכנסת, התבטאויותיו ומעשיו, בכנסת ומחוצה לה. על מנת לראות עד כמה בחינה מהותית של שאלת הפרישה מערכת בחינה של שיקולים פוליטיים, די לקרוא את החלטתו של השופט עמית בעניינה של עידית סילמן, שניתנה בצמוד להחלטתו בעניינו של שיקלי.<sup>15</sup> השיקולים הנמנים שם מצויים כולם עמוק בשדה המשחק הפוליטי ובהערכת פעולתם של פוליטיקאים, ואף השופט עמית עצמו מגיע, בסופו של דבר, אל המסקנה לפיה "הכרעה של יו"ר ועדת הבחירות במקרה כזה, עלולה להתפרש ככניסה לשדה המשחק הפוליטי, ועדיף להימנע מכך".<sup>16</sup>

אכן, ההשוואה בין עניינה של סילמן – אותה החליט השופט עמית לא לפסול – לבין עניינו של שיקלי מאלפת, ומעידה בבהירות כי סוגיית הפרישה מסיעה טובלת כולה בפוליטיקה. החל מהשאלה איזו התנהגות תיחשב כפרישה ואיזו לא, עבור בשאלה של פניה לוועדת הכנסת על מנת שתכריז על חבר כנסת כפורש, ועיתויה של פניה זו (כפי שמעיד המקרה של שיקלי עצמו, שניתן היה עקרונית להכריז עליו כפורש לפני חודשים רבים, אך סיעת ימינה, משיקוליה הפוליטיים, נמנעה מפניה לוועדת הכנסת בסוגיה זו), וכלה בקביעת מועד הפרישה או בהערכת השאלה האם ההתפטרות הייתה "בסמוך" לפרישה – כל אלה אינן סוגיות טכניות כלל ועיקר, ואין זה מתקבל על הדעת שסמכויות אלה יוענקו, ללא בסיס מפורש בדין, דווקא ליו"ר ועדת הבחירות.

גם הקשר ההדוק בין הכרזה על פרישה מצד ועדת הכנסת לבין פסילת מועמד לפי סעיף א6 – שלשניהם ממד פוליטי מובהק (והרי גם לפי תומכי הגישה הדקלרטיבית יש חשיבות רבה, גם אם לא מכרעת, להכרזת פרישה רשמית, כפי שמוכיח עניינה של סילמן) – מוביל אל המסקנה שיש להותיר ענין זה להכרעתה של ועדת הבחירות בהרכבה המלא.

ועוד יש לציין בהקשר זה שעצם בקשת הפסילה הוגשה על-ידי סיעה שאינה סיעת ימינה, אלא על-ידי סיעת מר"צ, ואף זאת משיקולים פוליטיים מובהקים ובשל היריבות בין המפלגות מר"צ והליכוד. שיקול זה לבדו הביא הן את היועצת המשפטית לכנסת והן את היועצת המשפטית לממשלה למסקנה שראוי להותיר את כל סוגיית הפרישה מסיעה בידי הכנסת בלבד, עמדה שנדחתה על-ידי השופט עמית.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> פ"מ 1/25 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' סילמן (פורסם באתר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25, 28.9.2022). ראו במיוחד סעיפים 6-35 להחלטה.

<sup>16</sup> שם, בפסקה 36.

<sup>17</sup> שם, בפסקה 10-11.

ייתכנו כמובן מקרים בהם התשובה לשאלת הפרישה תהיה קלה, כמעט טכנית. ייתכן אף שעניינו של שיקלי נמנה עמהם. אך את סוגיית הסמכות אין להכריע על פי המקרים הקלים דווקא, ויש לקחת בחשבון את מגוון האפשרויות העתידיות שהכרעה זו עשויה להניח על פתחו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית. ספק בעיני אם התוצאה הצפויה – אכן רצויה.

יש כמובן מקום לחשש שגם הפעלת סמכות הפסילה לפי סעיף 6א בידי ועדת הבחירות המרכזית תהיה כרוכה בפוליטיזציה קשה ובקשיים אחרים. דיון בסוגיה זו חורג מגבולות רשימה זו, אך אומר בקצרה רק זאת: ראשית, אם זה הדין, לא עלינו המלאכה לתקנו, ובמיוחד לא בדרך של העברת הסמכות ליו"ר הוועדה. עדיף להשאיר את הפוליטיקה – לפוליטיקאים. שנית, כידוע, החלטותיה של ועדת הבחירות המרכזית נתונות לביקורת שיפוטית. ביקורת זו יש להפעיל בדרך המלך ובהליך הנכון – ראשית דיונים והכרעה בוועדה עצמה, ורק לאחר מכן ביקורת שיפוטית בערכאה המתאימה.

לכל אורך הדיון, השופט עמית אינו מבחין בין שתי האפשרויות השונות – סמכות פסילה שמסורה בידי הוועדה כולה, וסמכות פסילה שמסורה בידי יו"ר הוועדה בלבד, ולעתים הוא מחליף בין השתיים באותה הפיסקה ממש. ראו למשל:

"ראשית, ועדת הבחירות המרכזית היא המוסמכת לאשר את רשימות המועמדים שהוגשו כהלכה. יושב ראש הוועדה בוחן את תנאי הכשירות של המועמדים בהתאם לחוק – ומוחק מהרשימות את המועמדים שאינם כשירים".<sup>18</sup>

אלא שכפי שניסיתי להראות ברשימה זו, מדובר בשתי אפשרויות שונות בתכלית, הן מבחינה משפטית והן מבחינה מעשית, ולכן ההבחנה ביניהן נחוצה ומחייבת דיון מעמיק.

ציטוט מוצע: יעקב בן-שמשי "מי מוסמך לפסול מועמד לפי סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת?" בלוג רשות הרבים (2.10.2022).

<sup>18</sup> שם, בתחילת פסקה 31 (ההדגשות הוספו). ראו דבריו גם בהמשך הפסקה.