

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697

ע"י ב"כ עו"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל
ברזילי ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטווירט ו/או רחלי אל-שי
רוזנפלד ו/או חן שופן ו/או דן שבל ו/או רותם בבלי דביר
מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054, 9136001.
טל': 02-5000073; פקס': 02-5000076

העותרת

- נ ג ד -

1. כנסת ישראל

ע"י ב"כ עוה"ד מהלשכה המשפטית בכנסת
משכן הכנסת, ירושלים.
טל': 02-6408636; פקס: 02-6753495

2. ממשלת ישראל

3. היועץ המשפטי לממשלה, ד"ר אביחי מנדלבליט

ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה
מרח' צאלח א-דין 29, ירושלים.
טל': 073-3925590; פקס: 02-6467011

המשיבים

עתירה למתן צו על-תנאי; צו ביניים

ובקשה לקביעת דיון דחוף

1. מוגשת בזאת עתירה לבית משפט נכבד זה, למתן הצווים הבאים כנגד המשיבים 1-3

להפכם למוחלטים, ולקביעת דיון דחופה בעתירה כדלקמן:

1.1.1. צו על-תנאי כנגד המשיבים 1-3 המורה להם להתייצב וליתן טעם מדוע לא יבוטל

סעיף 2 לחוק הכנסת (תיקון מס' 49), התשפ"א-2021, וזאת לנוכח הטעמים

הבאים, העומדים כל אחד בפני עצמו ובהצטברם יחד:

1.1.1.1. נוכח הפגיעה בזכות החוקתית בזכות לבחור, בקיום בחירות שוויוניות

ויחסיות ובהכרעת הבוחר, זכויות המעוגנות בסעיפים 4-5 חוק יסוד: הכנסת,

ואשר יונקות את קיומן אף מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו;

1.1.1.2. נוכח היות התיקון פרסונאלי, המכוון לצרכיה הבלעדיים של הקואליציה

הנוכחית ונתפר כדי למשוך מי מחברי סיעת הליכוד בכנסת ה-24 להיכנס

לממשלה בדמות שוחד בחירות, ובאופן המהווה שימוש לא ראוי במנגנון

החקיקה;

1.1.3. נוכח היות התיקון בעל תחולה רטרואקטיבית, אשר נחקק ללא הוראות מעבר, באופן כזה שמטרתו לשנות את כללי המשחק תוך כדי תנועה ולכן עולה לכדי שימוש לא ראוי במנגנון החקיקה;

1.1.4. נוכח היות התיקון מעודד את תופעת הכלנתריזם, אשר פוגעת במרקם הדמוקרטי, באחריותיות הדמוקרטית, בעקרון הייצוגיות ובמוסד המפלגה;

1.1.5. באשר הפגיעות האמורות אינן עומדות בפסקת ההתגברות שנקבעה בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, ולא נחקקו ברוב של חברי הכנסת בכל שלושת הקריאות.

1.1.6. באשר הפגיעות האמורות אינן עומדות במבחני פסקת ההגבלה כפי שנקבעה בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, מאחר ונעשו שלא לתכלית ראויה, אינן מידתיות ועומדות בסתירה ברורה לערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

1.1.7. לנוכח הפגמים אשר נפלו בהליך החקיקה, ובהם כבילת שיקול הדעת של חברי הכנסת על ידי צירוף הדרישה לחקיקת התיקון לפילוג 4 חברי הכנסת, כבר בשלב ההסכמים הקואליציוניים ובנספחי החקיקה; וכן פרסום הערות הציבור לתזכיר למשך זמן קצר ביותר בן **74 שעות בלבד**, החלות במהלך סוף השבוע.

בקשה למתן צו ביניים

1.2. כמו כן, בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו ביניים המקפיא את כניסת סעיף 2 לחוק הכנסת (תיקון מס' 49), התשפ"א 2021 לתוקף, וזאת עד אשר תידון ותוכרע העתירה, נוכח הנימוקים הבאים:

1.2.1. מטרתה של הבקשה למתן צו הביניים היא למנוע מצב בו ייכנסו לתקפם תיקוני חוק שאינם חוקתיים ואשר התקבלו בהליך שאינו תקין, אשר כניסתם לתוקף עשויה להוביל לפגיעה חמורה במרקם הדמוקרטי הישראלי, ולקבוע עובדות בלתי הפיכות בשטח;

1.2.2. כידוע, בבואו לבחון את השאלה האם להעניק צו ביניים אם לאו, מאזן בית המשפט הנכבד בין שני שיקולים עיקריים - מאזן הנוחות, וסיכויי העתירה, כאשר למאזן הנוחות מעמד בכורה ברור בין שני אלה. כך נקבע בבר"מ 8777/06 מפעלי תחנות בע"מ ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה טבריה ואח' (פורסם בנבו, 19.11.2006): "על בית המשפט לשקול בבואו להכריע בבקשה למתן צו ביניים את סיכויי העתירה ואת "מאזן הנוחות"... שני השיקולים משפיעים האחד על השני... ואולם, אבן הבוחן העיקרית בסופו של יום היא בשיקולי "מאזן הנוחות"."

1.2.3. העותרת סבורה כי נסיבות העניין מחייבות מתן צו הביניים המבוקש, וזאת על מנת למנוע פגיעה קשה אף יותר בכנסת ובשיטת המשטר הישראלית; ולאפשר פרישה של חברי כנסת מסיעה באופן שיחשב כהתפלגות בחסות החוק, וזאת ממניעים פסולים של קידום יציבות קואליציונית.

1.2.4. בקשה זו עומדת בכפיפה אחת עם הבקשה לקיום דיון דחוף, אשר קיומו יבטיח כי צו ביניים, ככל שיינתן, יעמוד לזמן קצר בלבד.

בקשה לקיום דיון דחוף

1.3. כמו כן, מתבקש בזאת בית המשפט הנכבד להורות על קיום דיון דחוף בעתירה, וזאת נוכח הפגיעה הקשה בזכות לבחור, בקיום בחירות שוויוניות ויחסיות ובהכרעת הבחור. על מנת שחברי הכנסת המבקשים להתפלג ואינם שליש מחברי סיעתם לא יעמדו אל מול ערפל חוקיותו של סעיף 2 לחוק הכנסת (תיקון מס' 49), התשפ"א 2021 עולה הצורך בקיום דיון דחוף בסוגיה.

העותרת תבקש מבית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות הגשת עתירה זו, לרבות שכ"ט עו"ד.

יצוין כי אלא אם צוין אחרת, ההדגשות בציטוטים המובאים בעתירה דנן הם של הח"מ.

א. הצדדים לעתירה

העותרת:

1. העותרת היא עמותה, רשומה כדין, תנועה עצמאית ולא מפלגתית, המונה כ-52,000 חברים ופעילים ומציינת בימים אלו 31 שנים של עשייה ציבורית ומשפטית בהן חרטה על דיגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין.

המשיבים:

2. המשיבה 1, היא הכנסת, הרשות המחוקקת ובית המחוקקים הישראלי על 120 חברי הכנסת החברים בו, היא הגורם האמון על החקיקה הראשית במדינת ישראל ועל שמירת עקרונות הפומביות; ההשתתפות; והשוויון בהליך החקיקה. המשיבה 1, חוקקה את הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 49), התשפ"א 2021 (להלן: "תיקון 49", או "תזכיר החוק"), מושא עתירה זו.

3. המשיבה 2, היא ממשלת ישראל, אשר הכינה והגישה את תזכיר החוק, ושאלת חוקיות סעיף 2 בו, היא שעומדת בבסיס מושא עתירה זו.

4. המשיב 3, הוא היועץ המשפטי לממשלה, העומד בראש המערכת המשפטית שאמונה על ייעוץ בחקיקה הממשלתית וכתירת תזכירי החוק ואישור קיצור מועד הפצתם להערות הציבור. בתפקידיו אלו הוא גם מייצג את האינטרס הציבורי ושומר על קיום הדין, הכולל את הנחיית הממשלה לפעול על פי הדין.

ב. מבוא

5. עתירה זו עניינה בחקיקה ממשלתית פרסונאלית המשנה את כללי המשחק תוך כדי תנועה וכל מטרתה לעודד את **תופעת הכלנתריזם** – עידוד פרישת חברי הכנסת מסיעות האופוזיציה אל מנעמי השלטון באופן הפוגע בהכרעת הבורח.
6. רק לאחרונה עמד בית המשפט הנכבד על הפגיעות הקשות שפוגעת תופעת הכלנתריזם הפסולה במוסד המפלגה, בעקרון היחסיות, ברצון הבורח ובאחריות הדמוקרטית. כך, בפסקה 17 לפסק דינה של כבוד הנשיאה חיות בע"א 4799/19 ח"כ **אריאל קלנר נ' הליכוד - מפלגה לאומית ליברלית** (אר"ש, 28.07.2019):

"התכלית שעליה עמדה הספרות המשפטית כתכלית העומדת ביסוד ההסדרים הסטטוטוריים 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 הבורח ובאחריות הדמוקרטית (Democratic accountability)** מסקנה זו דומה למסקנה שאלה הגענו אנו באשר לתכלית שביסוד תיקון 12".
7. העותרת תטען כי תיקון 49 לחוק הכנסת, אשר מאפשר כעת פילוג של ארבעה חברי הכנסת ממפלגתם למרות שאינם מהווים שליש מחברי המפלגה ייעודו היחידי הוא למשוך "עריקים" מן הסיעות הגדולות בכנסת, ובפרט מסיעת הליכוד. לכן, תטען העותרת כי הוא פוגע פגיעה של ממש בזכות לבחור המעוגנת כזכות יסוד בדמוקרטיה הישראלית.
8. מלבד זאת, התיקון פוגע באופן קיום בחירות שוויוניות ויחסיות ובתוצאתן, כאשר חברי הכנסת מאפשרים לשנות את אופן חלוקת המנדטים בין המפלגות ומאפשרים באופן שאינו לתכלית ראויה ואינו מידתי ליצור סיעות חדשות וקטנות יש מאין, על אף שהדבר מנוגד להכרעת הבורח. עקרונות אלה של השוויון והיחסיות בקיום הבחירות, מעוגנים כזכויות בסיס בחוק יסוד: הכנסת, ועל כן, היה על הכנסת להתגבר עליהם בהתאם לפסקת ההתגברות בסעיף 4 לחוק היסוד.
9. כמו כן, לנוכח האינדיקציות בחקיקה הפרסונאלית ובעלת התחולה הרטרואקטיבית תרחיב העותרת כי היה על הכנסת לחוקק את התיקון הפוגעני, אשר משנה הלכה למעשה את הכרעת הבורח, גם בהתאם לפסקת ההגבלה בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו – ומשנעקפו כל ההסדרים החוקתיים האלה, תטען העותרת כי תיקון 49 בטל מעיקרו.
10. עוד תטען העותרת כי אופן הליך החקיקה המזורז, לרבות פרסום תזכיר החוק להערות הציבור למשך 74 שעות בלבד (שכללו את ימי שישי ושבת) וללא הצדקה מיוחדת, העלה פגמים מהותיים בחקיקה המחייבים את פתיחתו מחדש של החוק לדיון ציבורי.
11. אשר על כן, ולנוכח פגיעות קשות אלו בדמוקרטיה, ולאחר שמוצו כל ההליכים למנוע את החלת תיקון 49 באופן מידי, לא נותרה לעותרת כל ברירה זולת פנייה דחופה זו לבית המשפט הנכבד, על מנת שיתערב ויוציא את הצווים המבוקשים ברישא לעתירה זו.

ג. התשתית העובדתית

ג.1. רקע לתופעת הכלנתריזם ותיקון 12 לחוק יסוד: הכנסת

12. בשנת 1955 נפל דבר בדברי הימים של הפוליטיקה הישראלית. היה זה לאחר הבחירות שהתקיימו לעיריית ירושלים ובפרישתה של רשימת "חזית דתית לאומית" מהקואליציה העירונית לאור הקמת בית ספר לארכיאולוגיה בבניין שבו עמדו לקום גם בית כנסת רפורמי.

13. אחד מחברי המועצה, רחמים כלנתר שמו, החליט להמרות את פי סיעתו ולתמוך בקואליציה של ראש העיר המכהן (גרשון אגרון), כסיעת יחיד עצמאית. בכך, העניק כלנתר רוב לראש העיר במועצת העירייה. בתמורה לעריקתו קיבל כלנתר את תפקיד "סגן ראש העירייה הממונה על ענייני דת ותברואה". עריקתו הפוליטית של כלנתר הביאה אז לעולם המושגים הפוליטי הישראלי את המונח "כלנתריזם" (דורון נבות **שחיתות פוליטית בישראל** 417 (2015) (להלן: "נבות")), המשמש מאז ועד היום כתיאור גנאי למצב של מעבר של חבר כנסת או חבר מועצת רשות מקומית מסיעה אחת לסיעה אחרת, תמורת טובת הנאה פוליטית.

14. דומה כי לשיאה הגיעה התופעה בשנת 1990. אז, בדומה להיום, כיהנה ממשלת אחדות לאומית, לאחר שנים של חוסר יציבות משטרית אשר בחלקן אף כיהנה ממשלת רוטציה בין ראשי שני הגושים המרכזיים.

15. בשנת 1990, הופלה הממשלה, לראשונה בתולדות מדינת ישראל, בהצבעת אי אמון, כאשר שיאו של המהלך היה בעת שחברי כנסת פרשו מסיעותיהם תוך חתימה על הסכמים עם סיעות אחרות, שלפיהם הם יקבלו הטבות שונות תמורת הצבעה בדרך שתבטיח את הקמתה, הפלתה או קיומה של הממשלה (אמנון רובינשטיין ורענן הר זהב **פירוש לחוקי היסוד – חוק יסוד: הכנסת** 45-46 (1993) (להלן: "רובינשטיין וזהב"). לימים זכה המשבר ההוא לכינוי "התרגיל המסריח", אשר הביא בתורו לשורה של תיקוני חקיקה וחוקי יסוד הנוגעים לשיטת הבחירה ולמארג הכוחות שבין הממשלה לכנסת (יצוין כי משבר זה אף הביא למחאה אזרחית רחבת היקף, אשר מתוכה צמחה העותרת, התנועה למען איכות השלטון בישראל).

16. בין שלל תיקוני החקיקה שבוצעו בתחילת שנות ה-90, ולנוכח התרחבות תופעה מדאיגה זו אשר עוררה כאמור מחאה ציבורית נרחבת, החליטה הכנסת לחוקק את חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 12) (להלן: "תיקון מס' 12"), במסגרתו, ביו היתר, התווספו סנקציות על חברי כנסת אשר פורשים מסיעתם, כדלקמן:

א. תיקון לחוק יסוד: הכנסת כך שיתווסף סעיף 6א, אשר עוסק בסייגים למועמדות בכנסת הבאה של חברי כנסת שפרשו מסיעותיהם. על-פי התיקון לחוק, חבר כנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר בסמוך לאחר מכן, לא ייכלל ברשימת המועמדים בבחירות לכנסת שלאחריה. "פרישה מסיעה" הוגדרה לרבות הצבעה במליאת הכנסת שלא בהתאם לעמדת הסיעה בענין הבעת אמון או אי אמון בממשלה, אשר תמורה בצידה; ו"תמורה" הוגדרה כהבטחה או התחייבות לעתיד, במישרין או בעקיפין, לרבות להבטחת מקום ברשימת מועמדות לכנסת או מינוי חבר הכנסת עצמו או אדם אחר לתפקיד כלשהו.

ב. תיקון לחוק יסוד: הממשלה, כך שיתווסף סעיף 5(ב1), לפיו חבר כנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר בסמוך לאחר מכן לא יהיה לשר בתקופת כהונתה של אותה כנסת.

17. כן תוקן במסגרת תיקון מס' 12 חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, באופן שנוספו לחוק סעיפים 1b25 – 7b25, אשר הגדירו, בין היתר, התפלגות של סיעה לעניין סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת, בין היתר אם ההתפלגות היא של קבוצה של לפחות שלושה חברי כנסת, שהם לפחות שליש ממספר חברי הסיעה; ובסיעה שמונה ששה או פחות חברי כנסת, "תהא זו התפלגות אם הקבוצה מונה שני חברי כנסת או יותר".

העתק של חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 12), ס"ח 1345 מיום 22.2.1991 מצורף לעתירה זו ומסומן ע/1.

18. בדברי ההסבר לתיקון מס' 12, הציג חבר הכנסת דאז אוריאל לין, את הרקע לחקיקת החוק כדלקמן:

"ברקע החוק עומדת התופעה שהתרחשה במדינת ישראל שנים רבות, תופעת הכלנתריזם, שהגיעה לשיא השפל בשנת 1990, לאחר הפלת ממשלת האחדות הלאומית. **המנדט שאותו מקבלים חברי הכנסת בנאמנות מהציבור הרחב שימש כדי להשיג טובות הנאה, תוך הפרת אמון ציבור הבוחרים.** תופעות אלה עוררו את זעם הציבור [...] כל תנועות המחאה שקמו אז, כולן, קמו כתוצאה מנורמות התנהגות שהיו אז. **אמון הציבור במוסדות הנבחרים התערער. משום כך גם נורמות התנהגות אלו פגעו בעצם השיטה הדמוקרטית.** לא רק זאת, אלא שדימויה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית הגיע לשפל התחתיות בעולם הגדול. ואנחנו, **נבחר הציבור, יצרנו דוגמה שלילית והרסנית ולנורמות התנהגות במדינה.**"

19. כמו כן הבהיר חבר הכנסת לין, כי: **"החוק לא בא לקבוע בעקרונותיו תחולה רטרואקטיבית. החוק נועד לקבוע נורמות לעתיד..."** (ד"כ 12.2.1991, 2171). בהמשך חבר הכנסת לין התייחס לעניין תחולת החוק פעם נוספת בתגובה להערות מצד חברי הכנסת שהשתתפו במליאה, והבהיר כי: **"אם זה לא היה לעתיד, המחאה פה הייתה עצומה..."** (ד"כ 12.2.1991, 2172).

20. על תכליתו של תיקון מס' 12 עמדה גם השופטת (כתוארה אז) 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 לבירור עתירות למפלגת העבודה הישראלית נ' שמעון פרס** [פורסם בנבו] (21.2.2006) פסקאות 21-22).

21. כך, ביום 12.2.1991 התקבל תיקון מס' 12 לחוק יסוד: הכנסת, אשר עיגן למעשה את התפיסה הנורמטיבית של המחוקק בנוגע לתופעת הכלנתריזם, וקבע את מכלול הסנקציות על חברי הכנסת אשר פורשים מסיעתם שלא בהתאם לדין.

22. עד לשנת 1994, התנאים המגדירים מהי התפלגות כדין של חברי כנסת היו מעוגנים בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969. או אז, חוק הכנסת, התשנ"ד 1994 (להלן:

"**חוק הכנסת**"¹, אשר פורסם ברשומות ביום 4.5.1994, נבחר על-ידי המחוקק כחוק שיכלול את התנאים להתפלגות כדין של חברי הכנסת.

23. סעיף 59 לחוק הכנסת - אשר עוסק בתנאים להתפלגות כדין של חברי הכנסת - התווסף לנוסחו בשנת 2004, במסגרת תיקון מס' 18 לחוק (ס"ח תשס"ד מס' 1929 מיום 8.3.2004, עמ' 308). במסגרת תיקון זה, התווסף לחוק סעיף 159(1) לעניין מהי התפלגות של סיעה לפי סעיף 6 לחוק יסוד: הכנסת, בנוסח אשר דומה במהותו לנוסח שנקבע במסגרת תיקון מס' 12, בסעיף 125ב לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט -1969.

24. לפי נוסח זה כאמור, רואים התפלגות של סיעה לעניין סעיף 6 לחוק-יסוד: הכנסת, אם, בין היתר, "ההתפלגות היא של קבוצה של לפחות שלושה חברי הכנסת, שהם לפחות שליש ממספר חברי הסיעה; אך בסיעה שמספר חבריה שישה או פחות, תהא זו התפלגות אם הקבוצה מונה שני חברי הכנסת או יותר" (ס"ח תשס"ד מס' 1929 מיום 8.3.2004).

ג.2. התיקונים הנוספים לסעיף 159(1) לחוק הכנסת

25. ביום 10.8.2009 תוקן סעיף 159(1) לחוק הכנסת, במסגרת חוק התפלגות סיעה (תיקוני חקיקה), התשס"ט-2009, כך שנקבע כי "התפלגות היא של קבוצה של שני חברי הכנסת לפחות, שהם שליש ממספר חברי הסיעה לפחות, או של קבוצה של שבעה חברי הכנסת לפחות" (ס"ח תשס"ט מס' 2208 מיום 10.8.2009, בעמ' 316).

26. בדברי ההסבר להצעת החוק משנת 2009, הובהר כי "הצעה זו נועדה להקל על קבוצה גדולה של חברי הכנסת שמבקשת לפרוש מסיעה". כן הוטעם כי "ההצעה מאפשרת לקבוצות גדולות מסיעות גדולות (סיעות בעלות מספר גבוה מ-21 חברי כנסת) להתפלג מבלי לפגוע בהסדר שנקבע בחוק במטרה למנוע מסיעות קטנות להתפלג" (הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 28) (התפלגות סיעה), התשס"ט-2009, ה"ח 429 (לעיל ולהלן): "תיקון מס' 28 לחוק הכנסת").

27. במסגרת הדיונים שהתקיימו במליאת הכנסת בעניין תיקון מס' 28 לחוק הכנסת, הועלו חששות מצד חברי כנסת לכך שהתיקון מטרתו "להכין את הרקע החוקי" על מנת לאפשר לחברי סיעה מסוימת, סיעת "קדימה" בשעתו, להתפלג ולהצטרף לקואליציה. אז נטען כי מטרת התיקון היא הבטחת היציבות והמשילות לממשלה וכי הוא מנוגד לעקרון השוויוניות מכיוון שהוא חל רק על חלק מהסיעות (ראו: פרוטוקול ישיבה 35 של הכנסת ה-18, 67-68 (16.6.2009); פרוטוקול ישיבה 53 של הכנסת ה-18, 81-94 (28.7.2009); פרוטוקול ישיבה 54 של הכנסת ה-18, 11-10, 36 (3.8.2009)).

28. גם במסגרת ההסתייגויות להצעת החוק לתיקון מס' 28 לחוק הכנסת, נרשמה הסתייגות מטעם מספר סיעות, לפיה "חוק זה הינו חלק מסדרת חוקים אשר כל תכליתם לנסות ולהבטיח את הישרדותה הפוליטית של הממשלה ה-32 של מדינת ישראל, תוך שינוי חוקי יסוד ורמיסת כבודה ומעמדה של הכנסת". הסתייגות נוספת אשר הוגשה על ידי חברי הכנסת ממפלגת העבודה וממפלגת מרצ, נגעה לתחולה הרטרואקטיבית של החוק, אשר חל לפי התיקון החל מהכנסת בה חוקק (הכנסת ה-18). חברי הכנסת מהעבודה וממרצ (המרכיבות כעת את הקואליציה הנוכחית) קבלו אף על תחולתו הרטרואקטיבית של התיקון לחוק, וטענו כי בהיותו

¹ יצויין כי החוק נקרא תחילה: "חוק הכנסת (מספר החברים בועדות), התשנ"ד 1994, ובמסגרת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 23) שונה שמו לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994.

חוק המשנה את סדרי המשטר, עליו לחול באופן פרוספקטיבי, דהיינו החל מהכנסת ה-19 (נספח מס' מ-429, מ-1א/435 להצעת חוק התפלגות סיעה (תיקוני חקיקה), התשס"ט-2009, בעמ' 2). יצוין כי הסתייגות זו לא התקבלה.

29. ביום 19.3.2014, תוקן חוק הכנסת פעם נוספת במסגרת תיקון מס' 35, וכחלק מחוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 62), התשע"ד 2014. **במסגרת התיקון, נמחקו המילים "או של קבוצה של שבעה חברי הכנסת לפחות", כך שהתפלגות הוגדרה כהתפלגות של קבוצה של שני חברי כנסת לפחות, שהם שליש ממספר חברי הסיעה לפחות (חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 26), התשע"ד-2014, ס"ח 2440 מיום 19.3.2014, בעמ' 347).**

30. בדברי ההסבר להצעת החוק, הוטעם כי ביסוד הכלל שנקבע בעבר לעניין הגדרת התפלגות כלפחות שליש מהסיעה עומדת ההנחה שחלק כזה מתוך הסיעה אשר מעוניין להתפלג ממנה "מלמד על משבר אמיתי ומצדיק התפלגות". עוד הוסבר כי: "בכנסת ה-18 תוקן הסעיף האמור ונקבע בו כי חלק הקטן משליש רשאי אף הוא להתפלג, ובלבד שהוא מונה שבעה חברי הכנסת לפחות... **תיקון זה נועד להקל על פיצול, והיה בו כדי לפגוע בלכידות הסיעתית ובאמון הציבור בנבחרי הציבור ובמפלגות.** מוצע אפוא להחזיר את המצב לקדמותו".

31. ראוי לציין, כי הדיונים בוועדות ובמליאת הכנסת אשר עסקו, בין היתר בעניין תיקון 35 לחוק הכנסת נמשכו כשבעה חודשים וחצי, כאשר התקיימו בענייניהן כ-32 דיונים.

32. הנה, מדברי ההסבר עולה באופן ברור כי במסגרת תיקון מס' 35 לחוק הכנסת, הכנסת השכילה להבין כי טעות עלתה בידה בעת שתיקנה את חוק הכנסת במסגרת תיקון מס' 28 באופן שאפשר את הרחבת התפלגותם של חברי כנסת כדין וללא שיישאו בסנקציות, באופן "שתפור" למידותיה של מפלגה מסוימת ועל מנת לשמר יציבות קואליציונית ושלטונית.

33. הנה כי כן גם כשהכנסת בחרה לערוך שינויים בחקיקה הנוגעת להתפלגות חברי כנסת מסיעתם, היא הקדישה לכך פרק זמן משמעותי וקיימה הליך תקין וראוי לבחינת השינוי אשר התבקש להכניס לחקיקה, כראוי לשינוי כה מהותי בספר החוקים של מדינת ישראל.

34. אף על פי כן, ולמרות שהעותרת מצרה על כך, הכנסת בחרה לחוקק בשנית תיקון לחוק הכנסת אשר מרחיב את האפשרות של חברי הכנסת להתפלג, והפעם באופן שתפור למידותיה של הממשלה הנוכחית. זהו התיקון אשר עומד במרכז של עתירה זו, ועליו נפנה להרחיב כעת.

ג.3. תיקון מס' 49 לחוק הכנסת והרקע שקדם לחקיקתו

35. עוד בטרם תפרט העותרת אודות תיקון מס' 49 לחוק הכנסת, יוקדשו מספר מילים על מנת להציג את "תפאורת המקרה", קרי המשבר הפוליטי חסר התקדים המתחולל במדינת ישראל מזה שנתיים וחצי, ואשר הוביל לחוסר יציבות ממשלתית. וכפי שהיטיבה לתאר זאת כבוד השופטת ברון בפסקה 1 לפסק דינה בבג"ץ 2905/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל ואח' (פורסם בנבו, 12.7.2021) (לעיל ולהלן: "בג"ץ ממשלת החילופים"):

"שלוש מערכות בחירות שהסתיימו פעם ועוד פעם ועוד פעם בחוסר הכרעה והיעדר יכולת להקים ממשלה, הביאו במהלך השנים 2019 ו-2020 למשבר פוליטי חריף וחסר תקדים."

36. ביום 23.12.2020, עקב אי העברת תקציב המדינה לשנת 2020, הכנסת התפזרה באופן אוטומטי. ביום 23.3.2021 התקיימה, בפעם הרביעית בתוך שנתיים, מערכת בחירות נוספת, והפעם לכנסת

ה-24. על-פי תוצאות הבחירות, לאף גוש לא היה רוב ברור לצורך הקמת ממשלה חדשה. כך למעשה, התהוו בכנסת ה-24 מפלגות רבות "קטנות", אשר מספר המנדטים שלהן נמוך מ-10 מנדטים, אל מול שתי מפלגות גדולות: 'הליכוד' שקיבלה 30 מנדטים; ו'יש עתיד' שקיבלה 17 מנדטים.

37. ביום 6.4.2021 הטיל נשיא המדינה הקודם, מר ראובן ריבלין, את מלאכת הרכבת הממשלה על מר בנימין נתניהו, אך האחרון לא הצליח להרכיב ממשלה. בהתאם, ביום 5.5.2021 נשיא המדינה העביר את המנדט להרכבת הממשלה למר יאיר לפיד, יושב ראש מפלגת יש עתיד, ביום 2.6.2021 הודיע האחרון כי עלה בידו להרכיב ממשלה.

38. גם בזו הפעם, הממשלה ה-36 הורכבה כממשלת חילופים, כאשר בין ראשי המפלגות 'ימינה' ו'יש עתיד' הוסכם על רוטציה בין מר נפתלי בנט למר יאיר לפיד. קואליציה זו, המורכבת ממספר רב של מפלגות קטנות היא קואליציה עם רוב קטן יחסית ושברירי – לכן, כל ניסיון לפלג את סיעת הליכוד המחזיקה ברבע מן המושבים בכנסת יכול לעזור לחיזוק וביצור של הממשלה.

39. אם כן, כבר בהסכם הקואליציוני הראשי בין 'ימינה' ל'יש עתיד', הוסכם על תיקון לחוק הכנסת, כך שניתן יהיה במפלגות גדולות כמו ה'ליכוד', לפלג גם 4 חברים, על אף שאינם שליש. וראו לעניין זה את החקיקה המוסכמת שנקבעה כבר בהסכמים הקואליציוניים ואת סד הזמנים שנקבע לחקיקה זו מיום השבעת הממשלה (לגבי "חוק התפלגות 4 חברי כנסת" נקבע סד זמנים של 30 יום לחקיקה).

העתק של נספחים ה' ו-ג' להסכם הקואליציוני בין מפלגות יש עתיד וימינה שנחתם ביום 11.6.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/2.

40. אם כן, על רקע המשבר הפוליטי המתמשך שחוותה ישראל בשלוש השנים האחרונות, ועל רקע מפת הגושים, נקל לראות כי תיקון מס' 49 לחוק הכנסת נושא עתירה זו, אשר מאפשר כאמור התפלגות של סיעה כדין בהחלטה של ארבעה חברי כנסת בלבד, יכול לחול בכנסת הנוכחית על שתי סיעות בלבד אשר מונות מעל ל-12 חברי כנסת: סיעת יש עתיד וסיעת הליכוד.

41. היות וסיעת יש עתיד חברה בקואליציה והעומד בראשה משמש כראש הממשלה החליפי, **תטען העותרת את המובן מאליו, ולפיו התיקון האמור נועד לחול באופן מכוון על סיעת הליכוד בלבד, המונה 30 חברי כנסת.** על כן, עולה חשש ממשי כי הסעיף האמור נחקק בכדי להקל על ארבעה חברי כנסת מסיעת הליכוד להתפלג מסיעתם ובכך לסייע לקואליציה לחזק את יציבותה.

42. בהתאם ללוח הזמנים שנקבע עוד בהסכם הקואליציוני, ביום רביעי 23.6.2021, בשעה 20:28, פורסם מטעם הממשלה, תזכיר חוק הכנסת (הוראות שונות), התשפ"א-2021, להערות הציבור ועד ליום שבת, ה-26.6.2021 בשעה 23:00, **ולמשך 74 שעות בלבד.** במצב עניינים זה, **מתוך 74 שעות שניתנו לציבור להעיר את הערותיו על התיקון לחוק, יותר ממחציתן כללו את שישי ושבת. כך למעשה עמדו לציבור כ-24 שעות להעיר ולהגיב לתזכיר העורכת שינוי של ממש בכללי המשחק הדמוקרטיים במדינת ישראל.**

העתק תמונת אתר החקיקה הממשלתי של זמן ההפצה המקוצר להערות הציבור על תזכיר חוק הכנסת (הוראות שונות), התשפ"א-2021, מצורף ומסומן כנספח ע/3.

43. על פי סעיף 2 לתזכיר חוק הכנסת (הוראות שונות), התשפ"א-2021, מוצע לתקן את סעיף (1)59 לחוק הכנסת, כך שיתווספו המילים: "או של קבוצה של ארבעה חברי הכנסת לפחות", באופן

שמאפשר גם לקבוצה של ארבעה חברי כנסת להתפרק מסיעתם, ללא תלות בכך שהם מהווים שליש ממספר חברי הסיעה ממנה הם מבקשים להתפלג.

44. בדברי ההסבר לתיקון זה, אשר עומד בלב עתירה זו, הוטעם כי מטרת החוק היא להרחיב את האפשרות של חברי כנסת להתפלג, וזאת מבלי שיישאו בסנקציות הקבועות בסעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת, כדלקמן:

"סעיף 59 מונה חריגים אחדים, שהראשון בהם הוא התפלגות של קבוצה של חברי הכנסת בגודל מסוים ובשיעור מסוים מתוך הסיעה. לפי סעיף 59(1) לחוק, הכלל שבסעיף 6א לחוק היסוד לא חל אם הקבוצה המתפלגת היא של שני חברי הכנסת לפחות שהם שליש ממספר חברי הסיעה לפחות. **בהצעת חוק זו מוצע להרחיב את האפשרות של חברי הכנסת להתפלג, כמשמעות הדבר בסעיף 59 לחוק ובלי שיישאו בתוצאה המתוארת בסעיף 6א לחוק היסוד. לפי ההצעה, גם קבוצה של ארבעה חברי הכנסת לפחות שתתפלג מסיעה תיהנה מהחריג הנקוב בסעיף 6א סיפה לחוק היסוד, ואפילו אין הקבוצה מהווה שליש לפחות ממספר חברי הסיעה.**"

העתק של תזכיר חוק הכנסת (הוראות שונות), התשפ"א-2021 עם דברי ההסבר, כפי שפורסם להערות הציבור ביום 23.6.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/4.

45. לאחר זמן ההפצה **הקצר והחריג במיוחד** של תזכיר חוק הכנסת (הוראות שונות), התשפ"א-2021, הונחה מטעם הממשלה על שולחן הכנסת, הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 49), התשפ"א-2021 (להלן: "תיקון מס' 49", או "הצעת החוק"), ביום 28.6.2021.

46. עוד באותו היום ובהליך בזק, התקיים דיון במליאת הכנסת בהצעת החוק, לקראת הקריאה הראשונה, שם הציג שר המשפטים גדעון סער את הצעת החוק אשר עסקה, מלבד בהרחבת האפשרות של חברי כנסת להתפלג מסיעתם גם בעניין המועדים לאישור חוק התקציב השנתי. את התיקון המוצע בעניין התפלגות קבוצת חברי כנסת מסיעה, הציג השר כדלקמן:

"בהצעת חוק זו מוצע להרחיב את האפשרות של חברי הכנסת להתפלג, כמשמעות הדבר בסעיף 59 לחוק, ומבלי שיישאו בתוצאה המתוארת בסעיף 6א לחוק-היסוד. לפי ההצעה, גם קבוצה של ארבעה חברי כנסת לפחות, שתתפלג מסיעה, תיהנה מהחריג הנקוב בסעיף 6א סיפה לחוק-היסוד, ואפילו אין היא מהווה שליש לפחות ממספר חברי הסיעה. הדגש פה מושם על מספר חברי הסיעה המתפלגים."

47. במהלך הדיון, התייחס לדברים חבר הכנסת שמחה רוטמן באומרו כי:

"האמת היא שאני מאוד מאוד התפלאתי על זה שהקואליציה מעלה הצעה לאפשר פיצול סיעה גם לארבעה חברי כנסת. הרי זה מגוחך. למה לתת את המספר 4? אם יש מישהו שמעוניין בפיצול, אפשר פשוט לבטל את החוק הזה בכלל. **הרי אם כל פעם משנים את המספר בהתאם למה שנוח לקואליציה באותו רגע**, כשיש לה 61 חברי כנסת, אז עכשיו יהיה חבר כנסת אחד – לא יודע, אולי יהיה רצון, שמעתי שחבר הכנסת אלי אבידר לא ממש מרוצה מהגיוב שהוא לא קיבל – אז אנחנו ניקח אותו, נחוקק חוק, יהיו 61. אפשר שגם אחד יפרוש, למה ארבעה? למה לפי גודל סיעה? **או שאנחנו ככנסת אומרים שבהתפלגות סיעה נקבע כללים מאחורי מסך בערות, לא כשיודעים מה התוצאה הרצויה, ואז זה בסדר, או שמשנים את הכללים רטרואקטיבית. אני יודע שהיו גופים שעשו את זה בעבר, ואני חייב לומר, אני תמיד אמרתי שזה לא רעיון טוב לעשות את זה רטרואקטיבית.**"

48. כן התייחס חבר הכנסת אריה מכלוף דרעי לתיקון, ובחר לשאת את הדברים הבאים כביקורת עליו:

"רבותיי, רק לפני זמן קצר היו בחירות. הציבור בחר, אנשים נבחרו על סמך הבטחה, על סמך מפלגה. אף אחד כאן לא נבחר בבחירה ישירה. כל אחד

מאיתנו שנבחר, נבחר תחת טיקט של מפלגה. מינימום כללים, אפילו בין סוחרים סוסים. ואנחנו כאן מביאים, בהצעת חוק ממשלתית – מה, לעודד רמאות? לעודד גנבת דעת של בוחרים שבחרו בחברי כנסת? מה זה הדבר הזה? חוק יסוד? תיקון לחוק יסוד? ועוד יש רוב לדבר הזה, וזה עובר בקלות, כאילו מה זה? לגיטימי."

49. בסיום הדיון במליאת הכנסת התקיימה הצבעה בקריאה ראשונה לאישור התיקון לחוק, כאשר 57 חברי כנסת הצביעו בעד, ו-42 חברי כנסת הצביעו נגד. לא היו נמנעים. על כן, בסיום הדיון על הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 49), הוחלט להעביר את ההצעה לדיון בוועדה המסדרת. נזכיר, כי הצעת החוק פורסמה לציבור כתזכיר בערב של יום 23.6.2020, רק חמישה ימים לפני שעברה בקריאה ראשונה (!).

העתק העמ' הרלוונטיים מפרוטוקול מס' 35 של מליאת הכנסת ה-24, מיום 28.6.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/5.

50. ביום 29.6.2021, בהליך בזק ופחות מיממה לאחר הדיון בהצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 49) במליאת הכנסת, התקיים דיון בוועדה המסדרת בעניין התיקון לחוק, לשם קביעת ועדות לדיון לשם הכנת ההצעה לקריאה השנייה והשלישית.

51. חבר הכנסת מיכאל מלכיאלי התייחס להצעת החוק, ולכך שבעבר כבר היו ניסיונות לתקן חקיקה כך שתתאם לצרכים הפוליטיים של הממשלה הנוכחית, תוך שהוא מעביר ביקורת על הצורך של הקואליציה בשינוי כללי המשחק תוך כדי תנועה:

"הצעת חוק-יסוד: הכנסת, שדנו בה במליאה וגם פה בוועדה, זו הצעת חוק מאוד מאוד משמעותית שמשנה את כללי המשחק בתוך המשחק. כמי שישב כאן בקדנציה הקודמת אבל בצד השני, בקואליציה, נכחתי בדיונים מאוד מאוד ארוכים של האופוזיציה דאז על למה החוק הזה באמת משנה את כללי המשחק תוך כדי המשחק, על למה לא נכון לעשות אותו, ולמה חוק יסוד במדינת ישראל לא יכול להיפך לפלסטלינה לפי צרכים פוליטיים כאלה או אחרים."

העתק העמ' הרלוונטיים מפרוטוקול מס' 17 של ישיבת הוועדה המסדרת מיום 29.6.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/6.

52. ביום 1.7.2021 התקיים דיון בהצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 49) בוועדת חוקה, חוק ומשפט. בעת הצגת הצעות החוק אשר עמדו לדיון בפני הוועדה,² וביניהן תיקון מס' 49 לחוק הכנסת, התייחס ד"ר עו"ד גור בליי, היועץ המשפטי של הוועדה למהות התיקונים המוצעים, וציין כי: "ברור שברור שמשום שמדובר בתיקונים לחוקי יסוד ובתיקונים משפטיים יש צורך שהוועדה תדון בהם בכובד ראש, להימנע ככל הניתן מתיקונים שלא נחוצים ולא מתחייבים, להעניק לדיון את המשקל הראוי לכובד העניין."

53. בתגובה, העיר חבר הכנסת משה ארבל: "ייאמר לפרוטוקול שזה מס שפתיים לצורך תגובה לעתירה לבג"ץ, לא מתכוונים לעשות כאן דיון אמיתי. הוא יתקיים עד יום שני ולא יותר. חשוב שזה יאמר."

54. בהמשך, חבר הכנסת דסטה גדי יברקן העיר כי התיקון לחוק הכנסת פוגע באמון וברצון הבוחר, כדלקמן:

² כאמור, הדיון בהצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 49) התקיים יחד עם הדיון בהצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 51), אשר עניינה במועדים להעברת לחוק התקציב, אשר כוללת תיקונים גם בחוק יסוד: הכנסת ובחוק יסוד: משק המדינה. בעניין תיקון מס' 51, העותרת עתרה לבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ במסגרת בג"ץ 4819/21 התנועה לאיכות השלטון נ' ראש הממשלה ואח'.

"אני רוצה לומר לפרוטוקול לגבי מה שאמרתי קודם, שזה פוגע באמון וברצון הבוחר, זה הפיצול של חברי כנסת שהתמודדו ברשימה מסוימת ועוד לפני שהכנסת פוזרה, תוך כדי אותה כנסת, עוברים. זו הכוונה שלי שזה פוגע באמון הציבור."

55. בדיון השתתפה גם נציגת העותרת, עורכת הדין חן שופן, אשר טענה כי: **כל תיקון שנעשה בתקופה האחרונה מבטא בעיקר את הרצונות הפוליטיים של רוב זמני.**

העתק העמ' הרלוונטיים מפרוטוקול מס' 8 של ישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט מיום 1.7.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/7.

56. בדיון שהתקיים בוועדת חוקה, חוק ומשפט ביום 4.7.2021 בעניין התיקון לחוק, התייחס יו"ר הוועדה חבר הכנסת גלעד קריב לאפשרות של בית המשפט להעביר ביקורת על התיקון המוצע בחוק הכנסת, באומרו כי הביקורת אפשרית באופן מובהק יותר מכיוון שמדובר בשינוי של חוק רגיל, כדלקמן:

"צריך לומר, שלושת החריגים מופיעים בחוק הכנסת. כל הצעה להוריד את החריג במדרג הנורמטיבי שלו משיקולים חקיקתיים או עוצמת הביקורת – הייתי אומר אפילו להפך, שעל פניו הביקורת השיפוטית, זרחה יותר סלולה כשהשינוי הוא בחוק רגיל ולא בחוק יסוד, למרות בג"ץ שפיר. ואנחנו ממשיכים כאן את המסורת, שהחריגים מופיעים בחוק הכנסת."

57. בעת שנשא דברים, גם חבר הכנסת אמיר אוחנה מתח ביקורת על ה"אקראיות" שבקביעת המספר 4 כמספר חברי הכנסת אשר יכולים להתפלג מסיעתם בעקבות התיקון, והסביר את הרקעי האמיתי אשר עמד מאחוריו, כדלקמן:

"...כל אימת שהמחוקק קובע מספר, אפשר לתהות על מידת האקראיות שבו. ואמר במידה של צדק חברנו המלומד עו"ד זנדברג, שאם היינו דנים עכשיו על שאלת השליש, אז היה אפשר לשאול: למה לא רבע? למה לא מחצית? תמיד נכון."

אלא שפה אנחנו לא באים לחוק את החוק אלא באים לשנות אותו. וכדי לשנות חוק חייבים לתהות: מה התכלית? מה הסיבה? [...]

ואני מרשה לעצמי לתת הסבר אחר להסבר המלומד של חברנו שדיבר על אחוז החסימה, משום שאחוז החסימה כבר הרבה זמן על אותו אחוז חסימה. זה לא דבר שהשתנה לאחרונה. מה השתנה לאחרונה? הוקמה קואליציה, ובה רכיב של ארבעה מנדטים, וזה רע"מ, אלה חברי הכנסת הערבים. זה השתנה לאחרונה. לכן מביאים לנו את השינוי הזה. אבל מנסים להוליד אותנו שולל, כמו שניסו להוליד את הבוחרים שולל. אומרים לנו: לא, זה אחוז החסימה. מה, שינינו את אחוז החסימה? [...]

וכדי להתמודד עם הביקורת הזאת, הממשלה תעשה כל מאמץ, והחוק הזה יסייע בידה לעשות כל מאמץ, כדי לפתות חברי כנסת, שלמעשה יונו את בוחריהם. כלומר, למשל מהליכוד, חברי כנסת מהליכוד, שהיום כדי להתפלג מהליכוד צריך שלישי, נכון? זה עשרה ח"כים מהליכוד. לא כל כך פשוט לשכנע עשרה ח"כים. אי-אפשר להציע לעשרה ח"כים תפקידי שרים, בכל זאת יש גבול כמה הממשלה יכולה להיות מנופחת. ובוודאי זה קשה מאוד. אולי אם ארבעה נצליח, אז בוא נחוקק חוק שאפשר ארבעה, ואז אולי נמצא – אני מאמין שלא ימצאו – אבל אולי נמצא ארבעה ח"כים שיסכימו להתפצל מסיעת הליכוד, ונוכל להוציא את רע"מ החוצה. [...]

ולמעשה מה שעושים כאן, כמו מה שעשו בחוק היסוד שדיברנו עליו קודם, זה לבקש לשנות את כללי המשחק לפי הקואליציה המתגבשת. מחר תבוא קואליציה חדשה, תבקש לשנות את זה שוב ושוב ושוב. זה זילות של החוקים, של חוקי היסוד, של כללי המשחק..."

58. לקראת סיום הדיון בוועדה בתיקון לחוק, גם היועץ המשפטי של הוועדה, ד"ר עו"ד גור בליי, הביע אי נחת מכך שמדובר בתיקון שנועד לחול על סיעות מסוימות, מוגדרות, וכדלקמן:

"אני חושב שבלי קשר לשאלה, האם הרף של ארבע הוא רף טוב או רף פחות טוב? וזה בהחלט דיון שאני חושב ראוי שהוועדה תדון בו. לצערי, גם

פה, ואפילו אולי ביתר שאת פה, אבל באמת, כפי שנאמר, גם בתיקונים הקודמים בהקשר הזה זה נעשה, אני חשוב שיש בעייתיות ברורה בזה שדנים בתיקון מהסוג הזה, כשסיעות מקבלות החלטה ביוזען בדיוק על איזה סיעה זה חל ועל איזה סיעה זה לא חל. והדבר הזה הוא מצב לא רצוי. [...]

אבל הדבר הזה, לצערי, נעשה גם בתיקון שידוע כתיקון מופז, ואחרי זה הוא בוטל, ועכשיו תיקון חדש. הדברים האלה נעשו לאורך כל הדרך. [...] בדיוק דיברתי על אותה בעייתיות שאנחנו רואים בדבר הזה, ובוזה שאם אתה מחיל את הדברים האלה במבט צופה פני עתיד, אתה יכול לקבל את ההחלטה שאתה רואה כהחלטה הנכונה ביותר משטרית."

העתק העמ' הרלוונטיים מפרוטוקול מס' 10 של ישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט מיום 4.7.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/8.

59. ביום 5.7.2021 הונחה על שולחן מליאת הכנסת לקראת קריאה שניה ושלישית הצעת חוק הכנסת (תיקון מס' 49), התשפ"א 2021, לאחר סיום הדיונים בהצעת החוק בוועדת חוקה, חוק ומשפט.

60. ביום 6.7.2021 התקיים דיון במליאת הכנסת, במסגרת ישיבתה ה-39 של הכנסת ה-24, בעניין תיקון מס' 49 לחוק הכנסת. במהלך הדיון במליאת הכנסת, חבר הכנסת אוסאמה סעדי תקף את התיקון לחוק באומרו: "ברגע שאתה מתחיל לתפור חוק לפי צרכים פוליטיים, אז זה כבר מסוכן. ולכן, אנחנו מתנגדים לחוק הזה."

61. לעניין פרק הזמן הקצר אשר הועמד לרשות הציבור לבחון את התיקון ולהעיר את הערותיו, גרס יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט, חבר הכנסת גלעד קריב, כי: "מועד פרסום הצעת החוק להערות הציבור על ידי משרד המשפטים הוא סוגיה שמצויה באחריותה של הממשלה, וטוב יעשה משרד המשפטים אם ייתן את דעתו על ההערות החשובות של חברי הכנסת שנשמעו בוועדה בדבר הצורך להעניק לציבור את הזמן לעיין בהוראות ההצעה ולהגיב אליה – ואני מקווה שכך הם יעשו."

62. בסיום הדיון במליאת הכנסת ביום 6.7.2021, התקבל החוק ברוב של 60 חברי כנסת, ו-54 חברי כנסת שהתנגדו לתיקון לחוק. אף לא אחת מבין שלל ההסתייגויות לחוק נתקבלה.

העתק העמ' הרלוונטיים מפרוטוקול ישיבה מס' 39 של הכנסת ה-24 מיום 6.7.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/9.

4.ג. מיצוי הליכים מטעם העותרת

63. כאמור לעיל, ביום 1.7.2021 השתתפה נציגת העותרת, עוה"ד חן שופן, בדיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט בעניין תיקון מס' 49 לחוק הכנסת והצעת חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 51) (ראו נספח ע/7 שצורף לעתירה). במהלך הדיון בוועדה, הוצגה עמדת העותרת, לפיה התיקונים המוצעים פוגעים במרקם החוקתי של המדינה ונועדו לצרכים פוליטיים, כדלקמן:

"אנחנו חושבים שכל תיקון שנעשה בתקופה האחרונה מבטא בעיקר את הרצונות הפוליטיים של רוב זמני. הפתרון שחשבנו לזה בהיבט של הוראות המעבר, העבודה שכל ממשלה חדשה שמתחילה את כהונתה תובעת תיקונים חדשים, זו פגיעה קשה מאוד בחוקי היסוד ובחוקה הישראלית."

64. כאמור, בליל יום 6.7.2021 עבר החוק במליאת הכנסת. ביום המחרת, 7.7.21, ולאור החשש לפגיעה ממשית בשלטון החוק ובכללי המשחק הדמוקרטי אשר מביא עמו תיקון 49 לחוק

הכנסת, פנתה העותרת לראש הממשלה, ליועצת המשפטית של הכנסת וליועץ המשפטי לממשלה בבקשה לבחון את ביטול את התיקון, לאור מכלול הפגמים הפרוצדוראליים והמהותיים שנפלו בחקיקתו.

65. במכתבה טענה העותרת כי: **"התיקון נחקק בהליך מזורז תוך מחטף וללא דיון ציבורי ראוי, בצורה הפוגעת באופי הדמוקרטי של ההליך. כך, מבקש התיקון לשנות את חוקי המשחק "תוך כדי תנועה" ועל מנת להתאים הסדרים חוקתיים לצרכים פוליטיים פרטניים באופן ציני ופסול ולהחיל חקיקה פרסונאלית על סיעות ספציפיות בכנסת הנוכחית."** [ההדגשות במקור].

66. העותרת הוסיפה בפנייתה, כי התיקון מהווה "חקיקה פרסונאלית" ו"משנה את כללי המשחק תוך כדי תנועה", באופן הפוגע בזכויות המנויות בסעיפים 4-5 לחוק-יסוד: הכנסת, וכן סותר את תכליותיו של סעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת. לאור האמור, העותרת ביקשה את התייחסותם של ראש הממשלה, יועמ"ש הכנסת והיועץ המשפטי לממשלה לפנייתה עד ליום 12.7.2021.

העתק פנייתה של העותרת לראש הממשלה, היועצת המשפטית לכנסת והיועץ המשפטי לממשלה מיום 7.7.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/10.

67. ביום 13.07.2021, לאחר שהעותרת לא קיבלה כל התייחסות לפנייתה, פנתה העותרת בשנית לראש הממשלה, היועצת המשפטית לכנסת והיועץ המשפטי לממשלה, בדרישה לפעול לבטלתו של תיקון מס' 49 לחוק הכנסת, וזאת לאור הפגמים הפוגעים פגיעה אנושה במרקם השלטון הדמוקרטי, ואשר פורטו בהרחבה בפנייתה הקודמת.

68. העותרת ציינה בפנייתה, כי היא פונה אל נציגי המדינה על אף שלטעמה מיצוי הליכים לאחר שחוקק חוק אינו מחויב המציאות, וזאת לאור העובדה שהמחוקק היה אמור לבחון את חוקיות ההסדר שחוקק עוד במהלך הליך החקיקה. עמדה זאת קיבלה חיזוק אך לאחרונה בעמדתו של כבוד השופט מלצר, בפסק הדין בעניין בג"ץ ממשלת החילופים, בקבעו בפסקאות 82-83 לפסק דינו, כי בעתירות חוקתיות די גם במיצוי הליכים שהתקיים בוועדות הכנסת במהלך הליך החקיקה.

69. בפנייתה השנייה שוב הרחיבה העותרת על הפגיעה בקיום בחירות שוויוניות ויחסיות ובזכות לבחור המעוגנים בסעיפים 4-5 לחוק יסוד: הכנסת. כמו כן, הוסיפה העותרת כי כדי להתגבר על הפגיעה בסעיף 4 הני"ל, היה על הכנסת להתגבר בהצבעה על התיקון ברוב של חברי הכנסת בכל שלושת הקריאות, ומשההצבעה לא נעשתה כן נדמה כי החוק בטל מעיקרו.

העתק פנייתה הנוספת של העותרת לראש הממשלה, היועצת המשפטית לכנסת והיועץ המשפטי לממשלה מיום 13.7.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/11.

70. ביום 20.7.2021 התקבלה תגובתו של ד"ר גור בליי, מטעם הייעוץ המשפטי לכנסת. במכתבו הקצר, השיב לעותרת ד"ר בליי כי לדידו לא נפלו פגמים בהליך החקיקה: "אכן, התיקון אושר בהליך מזורז יחסית, ואולם, מדובר בתיקון שאינו מורכב מבחינה משפטית, ואשר נדון על פני שתי ישיבות ועדה שבהן נשמעו חברי כנסת שונים, נציגי הממשלה וגורמי החברה האזרחית. בכלל זה, אף נציגה מטעמכם השתתפה באחת מישיבות הוועדה בעניין".

71. כמו כן, הוסיף נציג המשיבה 1, כי "כך גם איננו מקבלים את טענתכם כי בתוכנו של ההסדר נפלו פגמים המצדיקים את ביטולו. ככלל, דיני ההתפלגות משקפים איזון בין שיקולים נוגדים: מצד אחד, הצורך לקיים את רצון הבוחר שבחר ברשימת מועמדים מסוימת ומצפה שנציגיה יפעלו בהתאם להחלטות המפלגה והרצון למנוע ריבוי יתר של סיעות בכנסת, ומצד שני, ההכרה

בקיומן של התפתחויות פוליטיות שאין לצפותן מראש המצדיקות חברות פוליטיות חדשות והתפלגויות של סיעות, וזאת גם בהתחשב במעמדם של חברי הכנסת כ"יחידה חוקתית עצמאית", כדברי הפסיקה".

72. ולבסוף הודה כי אכן "קיים קושי בהחלה קיים קושי בהחלה מיידיית של תיקון מסוג זה כבר על הכנסת הנוכחית, ולא 'מאחורי מסך בערות' ובמבט צופה פני עתיד. ואולם, בעייתיות זו הייתה נוכחת בשורה של תיקונים לדיני ההתפלגות גם בעבר, ובכלל זה אפיינה את התיקון משנת 2009 שבו נקבע כי שבעה חברי כנסת לפחות רשאים להתפלג אף אם אינם מהווים שלישי מהסיעה, וגם אפיינה את הביטול של התיקון האמור בשנת 2014. אף בית המשפט העליון בפסק דינו מן העת האחרונה בעניין ממשלת החילופים (בג"ץ 2905/20), דחה את הטענה כי ההחלה המיידיית של הסדר חוקתי היא כשלעצמה פגם המצדיק התערבות."

העתק המענה מטעם הכנסת מיום 20.7.2021, מצורף ומסומן כנספח ע/12.

73. עד לרגע זה לא נתקבלה כל תגובה מטעם שם המשיבים 2-3, וזאת על אף פרק הזמן הארוך (באופן יחסי) אשר ניתן למתן תשובה זו; על אף שהמדובר בהצעת חוק ממשלתית; על אף שהמשיב 3, היועץ המשפטי לממשלה, הוא זה אשר התיר באופן תמוה ובלתי מוסבר לקדם את הצעת החוק בתוך זמן קצר במיוחד; ולבסוף, חרף משנתם הסדורה של המשיבים 2-3 אשר הובאה לפתחו של בית משפט זה ולפיה חלה חובה למצות הליכים בעתירות חוקתיות אף לאחר שהחוק עבר – ועל כך שנו חז"ל "נאה דורש, ונאה מקיים".

74. כך או אחרת, משהוגדרו גדרי המחלוקת המשפטית שבין העותרת לבין המשיבה 1, הכנסת, ולנוכח התעלמותם הרועמת של המשיבים 2-3 מפניותיה של העותרת, לא נותרה בידי העותרת כל ברירה זולת פנייה לבית משפט נכבד זה, בבקשה כי יתן את הסעדים המבוקשים ברישא לעתירה, וזאת מן הטעמים המשפטיים הבאים.

ד. הטיעון המשפטי

1.1. התשתית הנורמטיבית

1.1.א. הסדרי פרישה ופיצול מסיעה

75. על מנת למנוע מהממשלה להציע ממנעמי השלטון ולמשוך בודדים מחברי הכנסת של סיעות האופוזיציה אל הקואליציה בצורת שוחד פוליטי, נקבעו מספר הסדרים בחקיקה ראשית ומשנית. הסדרים אלה תכליתם לשמור שלא תיפגע זכותו של הציבור לבחור את נציגיו ולא לתקיים פגיעה קשה במרקם הדמוקרטי.

76. כך, חוק יסוד: הכנסת קובע בסעיף 6א מהן הסנקציות שיופעלו כלפי חבר כנסת אשר החליט לפרוש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו בסמוך לפרישתו. כן קובע הסעיף, כי הוראותיו לא יחולו על התפלגות סיעה בתנאים שנקבעו בחוק, והכל כדלקמן:

"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."

77. סעיף 61 לחוק הכנסת, קובע כי ההחלטה על פרישה מסיעה תתקבל על ידי ועדת הכנסת, ולאחר מכן אותו חבר הכנסת שפרש לא יוכל להצטרף לסיעה אחרת בכנסת. על החלטה זו, ניתן לערער לבית המשפט המחוזי בירושלים שידון במותב תלתא.

78. כמו כן, בהוראה משלימה קובע תקנון הכנסת בסעיף 10(ג), כי לאותו חבר הכנסת שוועדת הכנסת קבעה לגביו כי פרש מסיעתו יוטלו סנקציות הקשורות גם לעבודתו כמחוקק:

"10(ג) לחבר הכנסת שוועדת הכנסת קבעה כי פרש מסיעתו כאמור בסעיף 61 לחוק הכנסת, יהיו כל הזכויות שתקנון זה מעניק לסיעה, למעט הזכות להציע הבעת אי-אמון בממשלה, לקבל חדר סיעה במשכן, ולהודיע הודעות בשל אי-השתתפות בדיון או בהצבעה."

79. ביחס לאפשרותו של אותו חבר הכנסת פורש להיות חבר ממשלה נקבע, בסעיף 6(ה) לחוק יסוד: הממשלה, כי חבר כנסת אשר פרש מסיעתו ולא התפטר בסמוך לפרישתו, לא יוכל להתמנות לשר בתקופת הכהונה של אותה הכנסת:

"6(ה) חבר הכנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו, לא יהיה לשר בתקופת כהונתה של אותה כנסת; **הוראה זו לא תחול על התפלגות סיעה בתנאים שנקבעו בחוק**; לענין סעיף קטן זה, "פרישה מסיעה" - כהגדרתה בסעיף 6 לחוק-יסוד: הכנסת."

80. הנה כי כן, בהסדרי חקיקה אלו ניסה כאמור המחוקק למנוע את תופעת הכלנתריזם – אי-מינויו של חבר הכנסת שפרש לשר; הטלת סנקציות על אפשרותו לחבור למפלגה קיימת בכנסת הבאה; ומגבלות על המשך כהונתו כחבר הכנסת – כל אלה במטרה להסיר את עוקץ הרווח שניתן להפיק מפרישה.

81. על כן, וכדי ליצור איזון ראוי, קבע חוק הכנסת בסעיף 59 מהם התנאים להתפלגות של סיעה, אשר לא תחייב את חברי הכנסת המתפלגים בסנקציות שפורטו לעיל. אחד מהתנאים להתפלגות סיעה עניינו במספר חברי הכנסת אשר בוחרים להתפלג, והוא קבוע בסעיף קטן 59(1) שזה נוסחו טרם תיקון החקיקה:

"59. רואים התפלגות של סיעה לענין סעיף 6 לחוק-יסוד: הכנסת, אם נתקיים אחד מהתנאים האלה:

(1) ההתפלגות היא של קבוצה של שני חברי הכנסת לפחות, שהם שליש ממספר חברי הסיעה לפחות."

82. כלומר, כדי להתפלג נדרש שליש ממספר חברי הסיעה, והכל כדי לאפשר התפלגות באופן מאוזן יותר המונע כלנתריזם אישי. כעת, תוקן סעיף זה, ובסיפא של סעיף 59(1) נוספה האפשרות של "ארבעה חברי כנסת לפחות".

83. יוטעם בשנית, והדברים נאמרו בחלקה העובדתי של העתירה לעיל, כי **כיום מלבד הליכוד ויש עתיד, פילוג של 4 חברי הכנסת עומד בחוק המקורי לצורך פילוג ולכן ניכר שהצעת החוק תוקנה באופן "פרסונאלי" כעת לחברי הכנסת מטעם הליכוד בלבד.**

84. עוד יצוין, כי אין המדובר בהסדר עתידי לכנסת הבאה, ובהיעדר כל הוראת מעבר כזו או אחרת **חל למעשה התיקון לחוק החל מיום 06.07.2021**. מהטעם הזה, כאמור, התבקש צו הביניים המובא ברישא לעתירה.

ד.1.ב. הפגיעה בזכות לבחור ובקיום בחירות שוויוניות ויחסיות

85. העותרת תטען כי הצעת החוק המאפשרת פילוג של 4 חברי הכנסת מבקשת להחזיר את תופעת הכלנתריזם ולהפכו בשנית לרעה חולה, ותוך שהיא פוגעת בזכות הבסיסית לקיים בחירות שוויוניות ויחסיות, בוודאי כאשר התיקון תקף רק למפלגה יחידה בכנסת.

86. סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת קובע את שיטת הבחירות לכנסת בישראל, וקובע כי אלו יהיו כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות, כדלקמן:

"הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות, ישירות, שוות, חשאיות, ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות סעיף זה, אלא ברוב של חברי הכנסת."

87. ביחד עם סעיף 5 לחוק יסוד: הכנסת, המעגן את זכותו של כל אזרח מעל גיל 18 לבחור בבחירות לכנסת, סעיף 4 מעגן את שוויוניות שיטת הבחירות.

88. באופן משלים, חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969 (להלן: "**חוק הבחירות**"), קובע בסעיף 5 כי ההצבעה בבחירות היא לפי **רשימות מועמדים**, ובסעיף 81 מסדיר חוק הבחירות את אופן חלוקת המנדטים בין כל הרשימות שהתמודדו לכנסת. כך בסעיף 81(ג) לחוק הבחירות נקבע כי: "כל רשימה המשתתפת בחלוקת המנדטים תזכה במספר מנדטים כמספר השלם היוצא מחילוק קולותיה הכשרים במודד." כמו כן, בסעיף 87 לחוק הבחירות נקבע בעניין חילופי מועמדים, כי מועמד לכנסת יכול להתפטר בכל עת.

89. הנה כי כן, **ציבור הבוחרים בישראל בוחר ברשימות של מפלגות שונות וסך המנדטים בכנסת מחושב לפי מספר הקולות לכל מפלגה**. החלטה על פילוג של חברי הכנסת ממפלגה פוגעת **בהכרח בהצבעה לרשימות וביחס המנדטים לפי ספירת הקולות**.

90. **לכן, כדי להתגבר על כל פגיעה בשוויוניות וביחסיות של הבחירות – על חברי הכנסת להתגבר על סעיפים אלה ברוב של חברי הכנסת (למעלה מ-61), ובכל שלושת הקריאות לפי סעיף 46 לחוק יסוד: הכנסת**.

91. בנוסף, מאחר והזכות לבחור היא זכות בסיסית בדמוקרטיה הישראלית וההצבעה בבחירות היא גילום הגרעין הבסיסי של חופש הביטוי, זכות שהוכרה זה מכבר בפסיקה כחלק מן הזכויות המעוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הרי שלפי סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו: "אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו". וכפי שתביא העותרת להלן במורד עתירה זו, בניתוח הפגיעה החוקתית.

ד.2. הרעה החולה של הכלנתריזם והפגיעה במקום הדמוקרטי

92. בטרם תצלול העותרת אלי הניתוח החוקתי של תיקון 49 לחוק הכנסת העומד בלב עתירה זו, תבקש היא לעמוד בקצרה על הרעה החולה של תופעת הכלנתריזם והעריקות הפוליטיות בשיטת המשטר הדמוקרטי הישראלית.

93. כאמור, על הכללתריזם נכתב כי הוא "פוגע באופן שבו נבחר הציבור נדרש למלא את תפקידו, שכן הוא זונח את עקרונותיו ואת המפלגה שבשמה נבחר בניסיון לקדם את האינטרסים הפרטיים שלו". איש הציבור אשר עורק בוחר להתעלם מהעדפות הבוחרים אשר באו לידי ביטוי בהצבעה למפלגתו, ומנצל את הכוח שניתן לו על מנת לקדם את טובתו האישית, באופן שפוגע בכללי המשחק הדמוקרטי (נבות, בעמ' 417).

94. בספרות הובעה לא פעם ביקורת על התופעה, ועל הפגיעה האנושה שלה בכללי המשחק הדמוקרטי. כך למשל, מציין המלומד נבות בספרו:

"כלנתר ושכמותו מנצלים את חירותם הפוליטית, מתעלמים מהעדפות הבוחרים ופוגעים בכללי המשחק המקובלים — כל זאת במטרה לקדם את טובתם האישית על חשבון האידאולוגיה, סדר היום או הכרעות המפלגה שבזכותם נבחרו." (נבות, בעמ' 417).

95. ביטוי להסתייגות מתופעה פסולה זו ניתן למצוא גם בפסיקה, אף של בית משפט נכבד זה. הנה, רק לאחרונה עמד בית המשפט הנכבד על הפגיעות הקשות שפוגעת תופעת הכללתריזם הפסולה במוסד המפלגה, בעקרון הייצוגיות, ברצון הבוחר ובאחריות הדמוקרטית. כך, בפסק דינה של כבוד הנשיאה חיות:

"התכלית שעליה עמדה הספרות המשפטית כתכלית העומדת ביסוד ההסדרים הסטטוטוריים 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 ובאחריות הדמוקרטית (Democratic accountability). מסקנה זו דומה למסקנה שאליה הגענו אנו באשר לתכלית שביסוד תיקון 12" (ע"א 4799/19 ח"כ אריאל קלנר נ' הליכוד - מפלגה לאומית ליברלית פס' 71 לפסק דינה של כבוד הנשיאה חיות (פורסם בנבו, 28.07.2019) (להלן: "עניין קלנר").

96. בפסיקה מוקדמת יותר, בסמוך לאחד מהתיקונים הקודמים שנעשו בחוק, אף עמד בית המשפט על כך שהכללתריזם - כתופעה פסולה אשר עמה ביקש המחוקק להתמודד - לא יכול להחשב אלא "כקבלה וכמתן של שוחד פוליטי" המחייב טיפול מניעתי מידי, וכדלקמן:

"לא יכול להיות ספק כי מניעת התופעה שבה משנה חבר-כנסת את נאמנותו הפוליטית כדי להפיק תועלת אישית, הייתה ביסוד חקיקתו של החוק המתקן. שכן פרישת חבר-כנסת מסיעתו כדי לזכות בטובת הנאה אישית במיגור הפוליטי, לא יכולה להיחשב אלא כקבלה (וכמתן) של שוחד פוליטי. ומשהחל נגע ה"כללתריזם" לפשות בתרבות הפוליטית הישראלית, התחייב טיפול מניעתי מידי בדרך של חקיקה, כדי לשרש תופעה זו. גישת בית המשפט העליון, שקדמה לחוק המתקן, אף היא לא אימצה דעה שהובעה בעבר הרחוק בבג"צ 4/67 צחר ואח' נגד ראש עיריית טבריה [14], בעמ' 414, כי - "אין לשלול מהנבחר את החופש לשנות את נאמנותו המפלגתית אפילו מתוך מניעים פסולים. התרופה היא לבחור באנשים שאפשר לסמוך על יציבותם הפוליטית". ראה בעניין זה מאמרו של י' זמיר, "משפט ופוליטיקה" ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי (המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, י' זמיר עורך, תשנ"ג) 209, 220 ואילך" (בג"ץ 4031/94 ארגון "בצדק" נ' ראש ממשלת ישראל, פס' 5 לפסק דינו של כבוד השופט גולדברג (פורסם בנבו, 13.10.1994) (להלן: "עניין ארגון בצדק").

97. הפסיקה דנה לא אחת בעניין ההבדלים בין פרישה מסיעה לבין התפלגות מסיעה, והציגה את העמדה אשר גיבש המחוקק לפיה על פרישה בתמורה שאינה התפלגות, יש להטיל סנקציות משמעותיות. זאת לאור תפיסת המחוקק לפיה תופעת הכללתריזם גובה מחיר מאמון הציבור ומכללי המשחק הדמוקרטי. ראו למשל קביעותיו של כבוד השופט אור (בדעת מיעוט בעניין

ארגון בצדק), אשר הובאו גם על-ידי כבוד השופטת פרוקצ'יה בפסק דינה בעניין בג"ץ 10451/08 סיעת קדימה בכנסת נ' יושבת ראש הכנסת (23.2.2011) (להלן: "עניין סיעת קדימה"), כדלקמן:

"מקריאת החוק המתקן כולו [תיקון 12 לחוק יסוד: הכנסת, הח"מ] ניתן ללמוד שהמגמות הברורות העולות מתוכו, מגמות שהן לב לבו של החוק, שתיים הן: א. נקיטת סנקציות כנגד חבר-כנסת שפרש מסיעתו, במסגרת הוראות נוספות המיועדות למניעת תופעת הכלנתריזם; ב. הבחנה בין מקרה של פרישת חבר-כנסת מסיעתו, שאותו רואה החוק המתקן כמעשה פסול, לבין מקרה של התפלגות סיעה, שאותו רואה החוק המתקן כתופעה לגיטימית בחיים הפרלמנטריים.

ההבחנה בין פרישת חבר-כנסת מסיעתו לבין התפלגות סיעה, הינה תולדה של התלבטות קשה באשר לדרך הראויה להילחם בתופעת הכלנתריזם. מצד אחד, רצו למנוע את תופעת הכלנתריזם, כשחבר-כנסת נבחר במסגרת סיעה פלונית וכנגד טובות הנאה - כמו הבטחת משרה או מקומו ברשימת מועמדים בכנסת הבאה - יפרוש מסיעתו וייתן את קולו לסיעה אחרת של הכנסת. ומאידך גיסא, היה חשש מפני חסימתן או הגבלתן של דרכו וחירותו של חבר-כנסת לפעול על-פי צו מצפוני". (עניין ארגון בצדק, פס' 7-8 לפסק דינו של כבוד השופט אור; עניין סיעת קדימה, פס' 27 לפסק דינה של כבוד השופטת פרוקצ'יה).

98. ואכן, בשל הצורך "לתת תשובה לתופעה שלילית שהכתה קשות במרקם החיים הפוליטיים במדינה" (רענן הר זהב "תיקונים קונסטיטוציוניים – סקירה מהכנסת" המשפט א 116 (2013)), הגיע לעולם תיקון מס' 12, אשר עליו הורחב בתשתית העובדתית לעתירה, ואשר עיגן בחקיקה ראשית ובחוקי היסוד את הסנקציות על חברי הכנסת אשר פורשים מסיעתם שלא בהתאם לתנאים הקבועים להתפלגות סיעה.

99. גם לאחרונה נדרש בית המשפט העליון לעסוק בעניין התפלגות סיעה תוך התמזגות עם סיעה אחרת, וכאשר תיאר את הרקע לחקיקת תיקון מס' 12, התייחס ל"התרחשויות שונות בשדה הפוליטי שלא הוסיפו כבוד לכנסת ולחבריה", וכן קבע כי: "עסקה פוליטית זו וכן עסקאות פוליטיות אחרות שנעשו באותה תקופה פגעו באמון הציבור במערכת הפוליטית והביאו לתחושת סיאוב" (עניין קלנר, בפס' 11 לפסק דינה של כבוד הנשיאה חיות).

100. כן נקבע בפסיקה ביחס לקביעת ההסדרים בנוגע לפרישה מסיעה לעומת התפלגות ממנה, כי המחוקק יצא מתוך נקודת הנחה שרוב הפרישות של חברי הכנסת מסיעתם נועדו למטרות תועלתניות ולקידום אינטרסים אישיים, ופעל למנוע אותן ואת הכלנתריזם באמצעות קביעת הסדרים ברורים בחוק, כדלקמן:

"נקודת המוצא של החוק המתקן הייתה כי רוב פרישות "רגילות" מסיעה נעוץ בשיקולים תועלתניים. הסנקציות שהוטלו בחוק המתקן על חבר-כנסת שפרש באו, על-כן, לשמש תמריץ שלילי לפרישה. שאם יפרוש הוא מרע את מצבו (נשללת ממנו הזכות לקבל מימון שוטף ולחסות בצלה של סיעה קיימת בתקופת כהונתה של אותה כנסת ובכנסת שלאחריה). על אחת כמה וכמה שאין בידו לשפר את מצבו, משנשללת ממנו האפשרות להתמנות לשר או לסגן-שר. חבר-כנסת שפורש, אף שהוא מרע בכך את מצבו, חזקה עליו כי פעל מתוך מניעים טהורים." (עניין ארגון בצדק, פס' 7 לפסק דינו של כבוד השופט גולדברג).

101. הנה כי כן, עסקינן באחת הרעות החולות של הפוליטיקה והדמוקרטיה בישראל. רעה חולה אשר הגיעה בעבר לנקודת קצה והביאה להתערבות של המחוקק ולקביעתן של סנקציות חריפות המעוגנות בחוקי יסוד. רעה חולה אשר הוכרה על ידי הפסיקה כ"שוחד פוליטי של ממש",

כתופעה הפוגעת פגיעה אנושה באמון הציבור בהליך הדמוקרטי, בזכות לבחור ולהיבחר, במוסד המפלגה, בעקרון הייצוגיות בדמוקרטיה, ברצון הבחור ובאחריותיות הדמוקרטית.

102. משעמדה העותרת על פגיעה חמורה זו, תעמוד היא כעת על הפגיעות החוקתיות שמביא עימו התיקון לחוק, המקימות את עילת ההתערבות של בית המשפט הנכבד ומחייבות את ביטולו. בהמשך הטיעון המשפטי, במורד עתירה זו, תעמוד העותרת אף על ההליך הפגום בו נחקק החוק, המחייב כשלעצמו את פסילתו.

103. וכעת, ראשון ראשון, ואחרון אחרון.

3.ד. תיקון 49 לחוק הכנסת פוגע בקיום בחירות שוויוניות ויחסיות

104. כבר עתה יובהר, תיקון 49 הנ"ל נועד בתכליתו וכפי שפורט לעיל כדי לאפשר תופעה של כלנתריזם, או "עריקים". מאחר והתיקון תקף בכנסת הנוכחית רק על יש עתיד והליכוד (שליש ממספר חבריהם הוא מספר גדול יחסית שמקשה לבצע התפלגות כדיון) ומאחר וחברי הכנסת מטעם יש עתיד כבר חברים בקואליציה, ברי כי מטרת התיקון היא לעודד עריקים מקרב חברי הכנסת של הליכוד בלבד.

105. התפלגות או פרישה מסיעה, כמוהם שיבוש תוצאות הבחירות והכפפת רצון הבחור - שבחר רשימת מועמדים ל"בעיית הנציג". האפשרות שכעת גם 4 חברי הכנסת שאינם שלישי מחברי הסיעה יוכלו להתפלג פוגעת ברצון הבחור ומאפשרת לחברי כנסת בודדים להתקשר בהסכמים קואליציוניים חדשים **שלא דרך הסיעה ממנה נבחרו לכנסת**.

106. אם כן, מתן האפשרות לעריקות מטרתה בהכרח לשבש את החלטת הבחור בקלפי – אשר לפי חוק הבחירות בוחר ברשימות ותוצאות הבחירות נקבעות לפי סך הקולות. עקרונות אלו של יחסיות ושוויון הם שעומדים בבסיס שיטת הבחירות הישראלית והם מעוגנים בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת [וראו להרחבה, אמנון רובינשטיין, רענן הר זהב, **פירוש לחוקי היסוד - חוק-יסוד: הכנסת** (תשנ"ג) עמ' 34-40, בעריכת יצחק זמיר, הוצאת האוניברסיטה העברית (להלן: **"רובינשטיין והר זהב"**)].

107. יצוין, כי התיקון לא חוקק כהוראת שעה, אלא צרכי הרגע של הקואליציה הנוכחית (שלא נאמר הממשלה הנוכחית) הביאו לשינוי משטרי ארוך טווח. ולכן, מלבד אופי החקיקה הרטרופקטיבי וה"פרסונאלי" יש לבחון ולהתייחס גם לפגיעה שמעורר תיקון 49 בעקרונות השוויון והיחסיות.

108. אם 4 חברי הכנסת שלא היוו שלישי ממפלגה כלשהי וכעת באפשרותם להתפלג כדי ליהנות ממנעמי השלטון, הרי שבהכרח נפגע עקרון היחסיות של אופן חלוקת המנדטים בכנסת לאור תוצאות הבחירות ובהתאם להסדרים שנקבעו בחוק הבחירות. והרי שאם קולות הבוחרים נספרים בצורה שוויונית, הרי שכעת תיקון 49 מאפשר למפלגות הקואליציה למשוך מנדטים נוספים אליהן באמצעות "שחוד בחירות" ולגרוע מסיעות האופוזיציה.

109. חלוקת המנדטים אמורה לשקף הלכה למעשה את האופן שבו בחר ציבור הבוחרים את נציגיו, בהתאם להשקפת עולמם, הבטחותיהם לקידום האינטרסים של הבוחרים בהם, ושיוכם הפוליטי-מפלגתי. היא מבטאת את **עקרון הייצוג**, לפיו "המפלגות הן הצינור להעברת רצון האזרחים לשלטון [...]". (א"ב 9255/12 **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת התשע-עשרה נ' זועבי**, בפסקה 7, בפסקה 7 לפסק דינו של הנשיא (כתוארו אז) א' גרוניס; להלן: **"עניין זועבי"**).

110. יובהר, כי עקרונות השוויון והיחסיות אינם נוגעים רק לאופן קיום הבחירות. אדרבא, עקרונות אלה חלים וביתר שאת, גם לאחר פרסום תוצאות הבחירות וכינון הכנסת. כפי שבית המשפט הנכבד הרחיב, זה מכבר, בבג"ץ 142/89 **תנועת לאו"ר – לב אחד ורוח חדשה נ' יו"ר הכנסת**, פ"ד מד(3) 529, 559; בבג"ץ 246/81 **אגודת דרך ארץ נ' רשות השידור**, פ"ד לה(4) 1; בבג"ץ 141/82 **רובינשטיין ואח' נ' יו"ר הכנסת**, פ"ד לז(3) 141; בבג"ץ 2060/91 **ח"כ רן כהן נ' יו"ר הכנסת**, פ"ד מו(4), 319: **גם אופי רטרואקטיבי של פעולה בתום הליך הבחירות לכנסת, המשנה זכויות יחסיות של מפלגות אל מול אחרות, כמו הגדלת המימון השוטף לסיעות, פוגע בעקרונות השוויון והיחסיות של שיטת הבחירות.**

111. כך, במהלך השנים הרחיבה הפסיקה את עקרון השוויון ממשמעותו הפרמאלית למובנו המהותי. על כך הוסיפו **רובינשטיין והר זהב**, עמ' 39: "משמעות השוויון הפוליטי או השוויון של שיטת הבחירות היא בעלת היקף פתוח, כפי שהמשמעות המשפטית של מושג השוויון הכללי משאירה אפיקים פתוחים להתפתחות עתידית". **מובנו המהותי בעניינו עולה ביתר שאת, כאשר לאחר הכרעת הבוחר מחוקקים הלכה למעשה חברי הכנסת את האפשרות לשנות תוצאות והקמת סיעות קטנות וחדשות יש מאין, שכלל לא נבחרו על ידי ציבור הבוחרים.**

112. כפי האמור לעיל בתשתית הנורמטיבית לטיעון המשפטי, מקום בו מבקשת הכנסת לפגוע בהסדר הקבוע בסעיף 4, נדרש לה לשם כך רוב מיוחד, אשר יחול בשלוש הקריאות, וכפי הקבוע בסעיף 46 לחוק יסוד: הכנסת: "הרוב הדרוש לפי חוק זה לשינוי סעיפים 4, 9א, 34, 44 או 45 יהא דרוש להחלטות מליאת הכנסת בקריאה הראשונה, בקריאה השניה ובקריאה השלישית. לענין סעיף זה "שינוי" – בין מפורש ובין משתמע."

113. והנה, בעניינו דן לא הושג הרוב המתבקש, אלא נעקפו ההסדרים המגולמים בעקרונות השוויון והיחסיות המעוגנים כאמור בסעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת, ברוב הקטן מהדרוש. אשר על כן, ולו מן הטעם הזה, תבקש העותרת מבית המשפט להורות על בטלותו של התיקון, ולהוציא את הצווים המבוקשים ברישא לעתירה.

4. ד. תיקון 49 לחוק הכנסת פוגע בזכות לבחור ואינו עומד בתנאי פסקת ההגבלה

114. כפי שהורחב לעיל, מתן אפשרות לכלנתריזם ועריקות ממפלגות פוגעת פגיעה אנושה בזכות לבחור. זכות זו הוכרה זה מכבר בשיטת המשפט שלנו כזכות יסוד של כל אדם בחברה דמוקרטית, וכזו אשר כל דבר חקיקה מתפרש על פיה (וראו לעניין זה את הדברים שנקבעו בבג"ץ 753/87 **בורשטיין נ' שר הפנים** פ"ד מב(4) 462 (1989)).

115. תיקון 49 פוגע פגיעה אנושה בזכות האזרח לבחור המעוגנת, בין היתר, בסעיף 5 לחוק יסוד: הכנסת. כך, אזרח אשר הצביע למפלגה גדולה, ידע וסמך כי האפשרות להתפלגות של חברי כנסת מסיעה זו היא אפשרות קלושה עד כדי בלתי אפשרית. **בהסתמך על האפשרות הזניחה של התפלגות מתוך מפלגה גדולה, כלכל הבוחר את צעדיו בקלפי ובחר בחירה מושכלת.**

116. להמחשה, טרם התיקון נדרש מחברי הכנסת מסיעת הליכוד אשר ביקשו להתפלג מסיעתם לעמוד במכשול הקבוע בסעיף 159(1) לחוק הכנסת. דהיינו, לגייס לכל הפחות 10 חברי כנסת בכדי להתפלג כדין. אולם כעת לאחר התיקון התפלגותם אפשרית באמצעות גיוסם של 4 חברי כנסת בלבד ותוך שינוי המוסכמות עליהן הסתמך הבוחר. **ברי כי מדובר בשינוי מהותי ביותר, בעל פוטנציאל השפעה משמעותי על המפה הפוליטית הנוכחית בישראל.**

117. התיקון מחליש באופן ניכר את יחסי הכוחות אל מול המפלגות הגדולות, והלכה למעשה את כוח ההצבעה של אותם אזרחים שהצביעו להם, ואף מעקר אותם כליל. לפיכך, תטען העותרת כי מתקיימת בענייננו פגיעה קשה בזכות לבחור.

118. בית משפט נכבד זה עמד לא אחת על מעמדה של הזכות הדמוקרטית לבחור, ועל חשיבותה ומרכזיותה של זכות זו, וראו את הדברים שקבע כב' השופט אור בפסקה 18 לפסק דינו בבג"ץ 8238/96 אבו עראר נ' שר הפנים, נב(4) 26 (1998):

"בפסיקה עקבית של בית-משפט זה נקבע, כי "הזכות לבחור ולהיות מועמד לבחירה היא זכות אדם יסודית בכל משטר דמוקרטי" (דברי הנשיא ברק ברע"א 7504/95, 7793 יאסין ואח' נ' רשם המפלגות ואח' [3], בעמ' 59). זכויות אלה מבוססות על זכות היסוד לשוויון ולחופש הביטוי."

119. הנה כי כן, זכות זו, לא נגזרת רק מחוק יסוד: הכנסת, אלא בראש ובראשונה הזכות לבחור, נובעת מהגשמתו של עקרון השוויון וחופש הביטוי בדמוקרטיה.

120. כך קבעה גם כב' הש' (בדימוס) פרוקצ'יה בפסקה 13 לפסק דינה בבג"ץ 651/03 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, נז(2) 62 (2003), ועל דברים אלה חזרה שוב בבג"ץ 10466/08 דויד אלחייני נ' מפקד כוחות צה"ל ביו"ש האלוף גדי שמני (פורסם בנבו, 19.01.2009):

"הזכות לבחור ולהיבחר, הנתונה לאזרחי המדינה, הינה זכות חוקתית מוכרת בעלת מעמד-על, ומעמדה זה מאפיין הן את הבחירות הכלליות למוסדות השלטון המרכזי, והן את הבחירות לשלטון המקומי. עיקרו של הליך זה בקיום חופש ביטוי של הבחור ושל המועמד להיבחר, ובקיומה של זרימה חופשית ובלתי מופרעת של דעות ורעיונות, העומדים בגרעין של הליך בחירות חופשי ודמוקרטי. במצבים שבהם צפויה פגיעה מהותית עמוקה וקיצונית ביכולת לממש את ההליך הדמוקרטי במסגרת הבחירות, עשויה להימצא הצדקה לדחיית מועד הבחירות לתאריך הקרוב ביותר הצפוי לאחר פקיעת הגורם שבשלו נגרמה הדחייה. לא כל פגיעה כאמור תצדיק דחייה כזו. רק פגיעה עמוקה ומשמעותית, שמשקלה כבד ביותר, עשויה לגבור על הערך הטמון במימוש הזכות לבחור ולהיבחר בבחירות חופשיות במועד שנקבע לכך. באיזון שבין עליונותה של הזכות החוקתית הקשורה בבחירות, לבין אינטרסים נוגדים, תגבר בדרך כלל ידה של הזכות החוקתית. רק מצבים קיצוניים במהותם יצדיקו סטייה מעקרון זה."

121. כלומר, וכפי שקובעת כב' השופטת (בדימ). פרוקצ'יה, גרעין הזכות של הליך הבחירות, הוא שעומד בלב הדמוקרטיה המקיימת "זרימה חופשית ובלתי מופרעת של דעות ורעיונות", וזכות זו של הציבור לבחור את נציגיו לבית המחוקקים, היא הגשמתו של חופש הביטוי – חסימתה של הזכות, או הערמת חסמים על הזכות לבחור כמוה השתקת הציבור וצמצומו של חופש הביטוי [וראו לעניין זה, את הדברים שקבע כב' הנשיא (כתוארו אז) מ' שמגר בפסקה 16 לפסק דינו בע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, לט(2) 225 (1985)].

122. הנה כי כן, עקרון חופש הביטוי הוא "המסד לחיים הדמוקרטיים, והוא היסוד המרכזי לקיומה של מערכת בחירות פורה וליישומן של הזכויות הנעלות לבחור ולהיבחר" כפי שקבע כב' הנשיא גרוניס (כתוארו דאז) בפסקה 8 לפסק דינו בבג"ץ 236/13 עוצמה לישראל נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת (פורסם בנבו, 15.01.2013).

123. תיקון 49 לחוק הכנסת, העומד בבסיסה של עתירה זו, רומס את הבחור לבחור את רשימת מועמדיו ומשנה הלכה למעשה את תוצאות הבחירות, שההסדרים בעניינם נקבעו בחוק הבחירות. מאחר שהזכות לבחור היא שעומדת בגרעין חופש הביטוי וצמצומה של זכות זו כמוה

השתקת ציבור הבוחרים – הרי שיש לבחון את הפגיעה שמקיים תיקון 49 גם לאור מבחני פסקת ההגבלה הקבועים בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, יחד עם הפרת סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת.

124. למען הסדר הטוב, ועל מנת שלא יעלם דבר מעיניו של בית המשפט הנכבד יצוין, כי בבג"ץ 1638/21 התנועה למען איכות השלטון נ' שרת התחבורה והבטיחות בדרכים (אר"ש), 17.3.2021, הטעימה כב' הנשיאה חיות בפסקה 23 לפסק דינה, כי שאלת המבחן הראוי לבחינת הפגיעה בזכות לבחור שמקורה הנורמטיבי בחוק יסוד: הכנסת ולא בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו טרם הוכרעה:

"שאלה זו בדבר המבחן הראוי לבחינת חוקתיותה של פגיעה בזכות שמקורה הנורמטיבי הוא בחוק-יסוד: הכנסת ולא בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שאלה נכבדה היא (ראו והשוו לעניין זה: ע"ב 92/03 מופז נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(3) 811, 793 (2003); בג"ץ 3434/96 הופנונג נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נ(3) 57, 70 (1996)). ואולם, נוכח התוצאה שאליה הגעתי כפי שיפורט להלן, ולפיה הפגיעה בזכות להיכנס לישראל ולצאת ממנה אינה צולחת את מבחני המידתיות – אינני רואה צורך להידרש לשאלה זו כעת וניתן להשאירה בצריך עיון."

125. אשר על כן, תעמוד כעת העותרת על מכלול הבחינה החוקתית של תיקון 49, על פי המבחנים הקבועים בחוק היסוד, ופיתוחם בפסיקה. לנוכח הפגיעה הכפולה האמורה, תעמוד העותרת – בקיצור המחייב.

ד.4.א. תיקון 49 אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל, נעשה לתכלית שאינה ראויה ומהווה חוק פרסונלי, אשר נתפר למידותיה של הממשלה ה-36

126. ייתכן ומעטות הן הפעמים בהם הפגיעה בערכיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית, מובהקות וברורות כבפעם זו, בה מבקשים המשיבים לפגוע בלב קיומה של המדינה כדמוקרטיה – ביכולת של אזרחיה לממש את זכותם (וחובתם) כאזרחי המדינה ולהכריע בבחירות דמוקרטיות את מפת המנדטים.

127. כפי שפורט לעיל על תופעת הכלנתריזם, ניכר כי פגיעתה במרקם החיים הדמוקרטי וברצון הבוחר, בוודאי לשם תפקיד בממשלה היא קשה ועולה לכדי "שוחד פוליטי". מלבד הפגיעה באמון הציבור בנבחריו הפגיעה הקשה יותר היא ב"סידור" תוצאות הבחירות מחדש ושינוי שיטת המשטר בה הציבור הוא שבוחר את הסיעות, והן אלו שחותמות על ההסכמים הקואליציוניים.

128. בדברי ההסבר לתיקון 49, כפי שהובאו בתזכיר החוק (ראו את נספח ע/4), הציגה הממשלה שתי תכליות לתיקון העומד בלב העתירה: **תכלית ראשונה להתגבר על סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת שקבע סנקציות לפורש מסיעה**: "הצעת החוק מבקשת להרחיב את האפשרות של חברי הכנסת להתפלג, כמשמעות הדבר בסעיף 59 ומבלי שישאו בתוצאה המתוארת בסעיף 6א. לפי ההצעה, גם קבוצה של ארבעה חברי הכנסת לפחות שתתפלג מסיעה תהנה מהחריג הנקוב בסעיף 6א סיפה, ואפילו אין הקבוצה מהווה שליש לפחות ממספר חברי הסיעה." **תכלית שנייה לשרת את הקואליציה הצרה יחסית בפעילות הפרלמנטרית**: "ההסדר המוצע יאפשר גמישות רבה יותר בפעילות פרלמנטרית ואידיאולוגית לקבוצות פוליטיות בכנסת המונות ארבעה חברי הכנסת לפחות."

129. כלומר, מקריאה של דברי ההסבר לא עולה כל תכלית המצדיקה פגיעה בזכות לבחור. למעשה אין כלל התייחסות לפגיעה בזכות לבחור ובעובדה ש"הגמישות" המצוינת בדברי ההסבר, משמעותה שינוי תוצאות הבחירות.

130. לא זו אף זו, תיקון 49 עולה גם לכדי חקיקה פרסונאלית, אשר נתפרה לצורך מילוי צרכיה הבלעדיים של הממשלה ה-36, שהרי, "חוק המנוסח "באופן שהמחוקק יכול היה לזהות מראש מי האדם או האנשים עליהם החוק יחול" – גם אם אינו נוקב במפורש בשם – חוטא, על פניו, לדרישת הכלליות, הנתפסת על ידי מלומדים כתנאי להבטחת "מוסריותו הפנימית" והחיצונית של המשפט, ואף כנגזרת של עקרון שלטון החוק המהותי..." (פס' 6 לדברי כב' השופט הנדל בבג"ץ 8260/16 **המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת ישאל** (פורסם בנבו, 6.9.2017) (להלן: "**פרשת המרכז האקדמי**"); דברי כב' הנשיאה חיות בבג"ץ 5969/20 **סתיו שפיר נ' הכנסת** בפס' 40 (פורסם בנבו, 23.05.2021).

131. **התכלית המונחת אפוא בבסיס התיקון לחוקי היסוד נועדה לצרכים פוליטיים בלבד, ועיקרה בצרכי שעה זמניים שכל כולם של הרשות המבצעת.** על כן, ניתן ללמוד מהמאפיינים הבאים של ההסדר, שיפורטו להלן.

132. התיקון נחקק בתחולה ישירה **וללא הוראת מעבר** שתחול החל מהכנסת ה-25 ואילך. היעדרה של הוראת מעבר מעלה קושי משמעותי, ומובילה לחריגה מהכלל שעל חקיקה להיעשות "מאחורי מסך בערות". שכן, זו מובילה לכך שהסיעות מגבשות את עמדתן כאשר הן יודעות על מי התיקון האמור יחול בכנסת הנוכחית ובאיזה אופן. דהיינו, באילו סיעות תיקון זה יפגע ובאילו התיקון כלל אינו ישפיע.

133. כמו כן, וכפי שנאמר לעיל, תיקון זה בכנסת הנוכחית יכול לחול אך ורק על סיעות הליכוד (המונה 30 חברי כנסת) ויש עתיד (המונה 17 חברי כנסת). על כן, עולה חשש ממשי כי הסעיף האמור נחקק בכדי להקל על חברי כנסת ספציפיים בסיעת הליכוד להתפלג מסיעתם ובכך לסייע לקואליציה לחזק את יציבותה.

134. על חקיקה להיות בעלת תחולה כללית ולא להיות מכוונת לקבוצה מסוימת. יפים לעניין זה דבריו של כב' השופט הנדל בבג"ץ 6971/11 **איתנית מוצרי בנייה בע"מ נ' מדינת ישראל**, בפס' 35 (פורסם באר"ש, 2.4.2013) (להלן: "**פרשת איתנית**"), בקבעו:

"ברובד הכללי, אחד המאפיינים הבסיסיים של חוק, אשר מבדיל אותו באופן עקרוני מנורמה שרירותית אחרת, **הוא היותו בעל תחולה כללית. תכונה זו לרוב באה לידי ביטוי בהתייחסות לקבוצה בלתי מסוימת של נתינים** (אליהם ממוען החוק), או בכך שהחוק מצווה, אוסר או מתיר ביצוע תמידי או סדור של פעולה (היבטים עליהם עמד הארט בפרק השני בספרו על מושג החוק - H. L. A. HART, THE CONCEPT OF LAW (1961); ראו עוד חיים גנז "על כלליותן של נורמות משפטיות" עיוני משפט טז 579-584 (1992)). הבחנה זו אף מהווה אחד מההבדלים בין חוק שממוען לציבור, לבין פסק דין שממוען ליחיד..."

...זו איננה שאלה של מספר, דהיינו: כמה גורמים כלולים בתחולת החוק, וככל שהתשובה נסובה סביב מספר קטן ביותר - דבק בה פגם של חוק פרסונאלי. תחת זאת, יש לברר האם קיימת סיבה עניינית מדוע החוק יחול על קבוצה מצומצמת."

135. קביעות דומות קבע כבוד השופט מלצר אך לאחרונה בפסק הדין בעניין דנ"א 4960/18 **זליגמן נ' הפניקס חברה לביטוח בע"מ** (פורסם בנבו, 4.7.2021), בפסקה 52 לפסק דינו כדלקמן:

"דברי ההסבר לחקיקה ראשית ניתנים מראש, וביחס לסיטואציות כלליות ורחבות. מנסחי החוק אמורים להימצא איפוא במצב זה מאחורי מסך של בערות", כאשר אין הם יודעים בוודאות מי יהנה מפרשנות מסוימת לחוק, לעומת הגורם שיפסיד מפרשנות אחרת."

136. הנה כי כן, התיקון לחוק אינו עומד בתנאים שהתווה כבוד השופט הנדל לעניין זה, ועל פניו מתייחס לקבוצה ספציפית ומובחנת - סיעת הליכוד. לכך יש להוסיף כי ההיבט הפרסונאלי של החוק נשקף אף מכך שהוא מבקש לעגן מספר, בקבעו את **המספר 4**. עיגונו של מספר ספציפי מעורר קושי מהותי באשר לכלליותו של החוק (זאת, בניגוד לחוק הקודם שנוסח בשנת 2009 וקבע את **המספר 7**, והחזיק כאמור למשך מספר חודשים בטרם תוקן שוב).

137. מעבר להיבטים הפרסונאליים של החוק, תבקש העותרת להתייחס גם לעובדה שהחוק מחיל עצמו על הכנסת הנוכחית ולכן הוא **בעל תחולה רטרואקטיבית ומיידית, באופן כזה שמשנה את כללי המשחק ואפילו את תוצאות הבחירות, תוך כדי תנועה**. על חקיקה בעלת תחולה רטרואקטיבית קבעה כב' הנשיאה חיות בפסקה 13 לפסק דינה בבג"ץ **ממשלת החילופים** :

"נקודת המוצא העקרונית היא כי חקיקה רטרואקטיבית מעלה קושי, וכי יש להצביע על אינטרס ציבורי שיצדיק תחולה רטרואקטיבית של דבר חקיקה (ע"א 1613/91 ארביב נ' מדינת ישראל, פ"ד מו(2) 765, 785 (1992) (להלן: עניין ארביב)). זאת, שכן החלת חוק למפרע עומדת בסתירה לעקרון שלטון החוק, נוגדת "מושגים מקובלים של צדק", פוגעת בוודאות המשפטית ואינה מאפשרת תכנון התנהגות מראש (שם, בעמ' 776). בהתאם לכך נקבעה חזקה פרשנית לפיה, במידת האפשר, יש לפרש חוק ככזה שאינו פועל למפרע (ע"א 27/64 בדר נ' לשכת עורכי-הדין בישראל, פ"ד יח(1) 295, 300 (1964))."

138. אם כן, בענייננו – מעבר לכך שלא נמצאה כל תכלית ראויה שתהווה הצדקה לחקיקה הרטרואקטיבית ולפגיעה בזכות לבחור, לא נמצא גם כל אינטרס ציבורי שיצדיק את הפגיעה במבחן הכלליות של הנורמה המשפטית.

139. בספרו מביא פרופ' אהרן ברק דוגמה להמחשת ההבדל בין תחולה רטרואקטיבית לתחולה אקטיבית (אהרן ברק, **פרשנות במשפט** כרך שני - פרשנות החקיקה 628 (1994)). ההבדל לפי פרופ' ברק, יהיה תלוי בפרשנות תכליתית של החוק הרלבנטי – כאשר התכלית אינה ראויה כפי שעולה בתיקון 49, יש להפעיל ביקורת שיפוטית ולבחון גם את פירוש החוק כך שלא יפעל למפרע.

140. אשר על כן, ולאור כל האמור לעיל, עולה בצורה ברורה כי תיקון 49 נחקק באופן פרסונאלי למטרה פוליטית צרה ולתכלית שאינה ראויה, וזאת על אף שהוא פוגע בזכות לבחור ואינו הולם את ערכיה הדמוקרטיים של המדינה. על כן, תטען העותרת כי יש להוציא את הצווים שברישא ולהביא לבטלותו.

ד.4.ב. תיקון 49 אינו צולח את מבחני המידתיות של פסקת ההגבלה

141. על אף שהתכלית לתיקון 49 אינה ראויה ולדידה של העותרת יש לעצור בחסם ראשוני זה, תטען העותרת כי גם בבחינת מבחני המידתיות של פסקת ההגבלה התיקון נשוא העתירה אינו מידתי ביחס לפגיעה המיידית בציבור הבוחרים.

142. גם אם נקבל את הצהרת המחוקק שביקש להקנות "גמישות" רבה יותר לקבוצות קטנות של חברי הכנסת מתוך המפלגות הגדולות, כתכלית "דמוקרטית", שאינה נוגדת את הצבעת ציבור

הבוחרים, האופן בה נחקק התיקון בצורה פרסונאלית ומיידית מקנה אינדיקציות נוספות לטענת העותרת שניתן להיעזר בהן גם למבחן המידתיות.

143. כידוע, מבחן המידתיות שבפסקת ההגבלה נחלק לשלושה מבחני משנה. המבחן הראשון הינו מבחן הקשר הרציונאלי הבוחן את ההתאמה בין האמצעי החקיקתי שנבחר לבין התכלית שאותה נועד החוק להגשים. המבחן השני הוא מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה שדרישתו היא כי החקיקה תפגע בזכות החוקתית במידה הקטנה ביותר האפשרית לשם השגת תכלית החוק. המבחן השלישי הוא מבחן המידתיות במובן הצר, ומשמעותו היא כי נדרש להתקיים יחס סביר בין הפגיעה בזכות החוקתית לבין התועלת הציבורית-חברתית הצומחת מן הפגיעה.

144. כמו כן, כאשר התכלית אינה ראויה עולה קושי בבואנו לבחון את מבחן הקשר הרציונאלי. על אף זאת, מבחן זה מסייע לנו גם בדרך ההפוכה, קרי, להבין שהתכלית אינה ראויה. כאשר בבחינה זו אנו מגלים שתיקון 49 אכן מגשים את מטרתו – לאפשר תופעה של כלנתריזם מן המפלגות הגדולות, תופעה שהוכרה בפסיקה כ"שוחד בחירות" ונוגדת את הכרעת הבחור.

145. בענייננו, נעדר קשר רציונאלי בין התכלית המוצהרת של תיקון 49 לפי דברי ההסבר – לאפשר "גמישות" אידיאולוגית לקבוצות קטנות הפועלות בכנסת לבין הצעת החוק שפוגעת בהכרעת הבחור.

146. לכן, מבחינת מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה עולה באופן מובהק שהמחוקק יכול היה לפגוע בזכות לבחור בבחירות השוויוניות בצורה פחותה יותר. לשם השגת תכלית של הקניית "גמישות" רבה יותר לחברי הכנסת לפעול, ניתן היה להחליט על הורדת רף המנדטים הנדרש כדי להיבחר לכנסת, או על מספר גבוה יותר של חברי הכנסת שיכולים להתפלג מהמפלגה ממנה נבחרו.

147. כך לצורך הבחינה של האמצעי שפגיעתו פחותה, ניתן היה לחזור לתיקון 28 לחוק הכנסת, משנת 2009 (עניין מפלגת קדימה), **אז המספר של חברי הכנסת שנקבע כי יכולים להתפלג נקבע ל-7**. נדמה כי קביעה של מספר גבוה כמו זה, מהווה איזון ראוי יותר ומידתי יותר, אשר נועד להבטיח שלא יתקיים שוחד בחירות על אף הפגיעה בזכות לבחור.

148. כאשר קבע כעת המחוקק את המספר 4 לפילוג של חברי הכנסת, נדמה כי קביעתו היא לא רק **שרירותית**, אלא אף נעשתה מתוך כוונה **פרסונאלית**. זאת, שכן מטרתה למשוך חברי כנסת מתוך סיעת הליכוד בכנסת ה-24, ולצייד אותם בתפקידים אפשריים בממשלה.

149. בבחינת מבחן המידתיות במובן הצר, בו נדרש להתקיים יחס סביר בין הפגיעה בזכות החוקתית לבין התועלת הציבורית-חברתית הצומחת מן הפגיעה - חשוב לציין שוב כי התועלת הציבורית הצומחת מן הפגיעה בענייננו בקיום בחירות שוויוניות ויחסיות ובזכות לבחור לא קיימת. למעשה כפי שהורחב לעיל, תיקון 49 רק מוסיף נזק לדמוקרטיה הישראלית. לכן, גם לא מתקיים בענייננו יחס סביר.

150. כמו כן, הנזק הנגרם לציבור הבוחרים שהצביעו למפלגת הליכוד בבחירות לכנסת ה-24, או לציבור הבוחרים שיבקש להצביע למפלגה גדולה בעתיד, מתעצם אל נוכח העובדה שהתיקון משנה את תוצאות ההצבעה ומעלה את "בעיית הנציג" (או בעיית הסוכן) אל מעל לפני השטח.

151. כלומר, יש להידרש גם אל הנזק שבגריעת כוחו של הבחור לבחור בחירה מושכלת בקלפי כחלק מבחינת הסבירות של תיקון 49.

152. הנה כי כן, על אף שהתכלית אינה ראויה, גם בבחינת מבחני המידתיות ניתן להצביע, בין היתר, באמצעות האינדיקציות של החקיקה הפרסונאלית והרטרוספקטיבית על כך שהתיקון אינו צולח את מבחני המידתיות ולכן דינו בטלות (וראו לעניין זה את פסקה 38 לפסק דינו של כב' השופט הנדל בפרשת איתנית).

ד.5. בהליך הבזק לחקיקת תיקון 49 נפלו פגמים המצדיקים התערבות שיפוטית

153. בשולי העתירה אך לא בשולי חשיבותה, תבקש העותרת להפנות זרקור אל הליך הבזק החקיקתי שהובילה הממשלה, בכדי לקדם את תיקון 49.

154. תחילת הליך החקיקה בכבילת שיקול הדעת של חברי הכנסת על ידי צירוף הדרישה לחקיקת התיקון לפילוג 4 חברי הכנסת, כבר בשלב ההסכמים הקואליציוניים ובנספחי החקיקה עליהם הוחלט (ראו נספח ע/2). הסכמים אלה גזרו סד זמנים קצר במיוחד, אשר מטרתו הייתה לאיין את התנגדות האופוזיציה למהלך.

155. כמו כן, על אף שאין המדובר בענייננו בהליך חקיקה "קריטי", או בעל חשיבות יתרה למהלך העניינים של הממשלה, הוחלט באישור היועץ המשפטי לממשלה וכפי שהורחב בחלק העובדתי שלעיל, כי זמן פרסום הערות הציבור לתזכיר יימשך **74 שעות בלבד** – שתמו במוצאי יום שבת 26.6.2021 בשעה 23:00.

156. כלומר, החלק הארי ממשך הזמן לקבלת הערות הציבור לתזכיר החוק הנ"ל, אשר משנה את סדרי יחסי הכוחות שבכנסת ופוגע פגיעה ממשית בזכות לבחור ובקיום בחירות שוויוניות ויחסיות, חל בימים שישי ושבתי (!).

157. בכל הקשור להליך פרסום תזכירי החוק, בית המשפט הנכבד כבר קבע בבג"ץ 1658/10 **אדם טבע ודין נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 12.3.2010) (להלן: "**עניין אדם טבע ודין**"), כי הליך מנהלי תקין הנוגע לטיפול בהצעות חוק בידי גורמי הממשלה מחייב הפצת הצעת תזכיר הצעת החוק לכל הגורמים הציבוריים המעורבים בנושא החקיקה, ולציבור בכללותו, ומתן פרק זמן סביר לקבלת עמדותיהם לגופה של ההצעה, וזאת בטרם יונח תזכיר הצעת החוק לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה.

158. אכן, בהתאם להנחית היועץ המשפטי לממשלה מספר 2.3005 "טיפול בהצעות חוק ממשלתיות", מיום 5.3.2018, קיצור פרק הזמן למשלוח הערות לתזכיר דורש את אישור היועץ המשפטי לממשלה או המשנה שלו, ונדמה כי בענייננו דן אכן ניתן אישור מעין זה.

159. על אף מתן אישור מעין זה תטען העותרת, כי פרק הזמן שניתן לתזכיר חוק מעין זה, המשנה הסדרים משטריים ופוגע פגיעה של ממש בזכות לבחור ובקיום בחירות שוויוניות ויחסיות, לא היה הולם והוא מהווה סטייה מהותית מהנוהל התקין של העמדת תזכיר לעיון הציבור העומד על משך זמן מינימלי של 21 יום (לפי הנחית היועץ המשפטי לממשלה).

160. בעניין **אדם טבע ודין**, הבהיר בית המשפט הנכבד כי "סטייה מהותית מנוהל תקין" של העמדת התזכיר לעיון הציבור לפרק זמן הולם "עשויה אף להצדיק התערבות שיפוטית לתיקון הדבר במסגרת ביקורת שיפוטית על הליך מינהלי שנועד לגבש בדרך תקינה עמדה ממשלתית בעניין יוזמת חקיקה." (ראו פסקה 13, שם).

161. אם כן, הרי שגם בענייננו דנן, לא קיים טעם מהותי לחיפזון המיוחד שאפיין את הליך החקיקה הנ"ל, במיוחד כאשר התיקון העומד בבסיס העתירה לא היה לשם תכלית ראויה ולא קידם במאום את הממשלה או את החלטותיה השונות.

162. בנוסף לעוצמת הפגיעה בציבור אל נוכח משך פרסום התזכיר להערות הציבור ניתן להוסיף גם את הליך החקיקה המזורז בכנסת של תיקון 49 בכנסת, כאשר על אף מורכבותו נידון בשתי ישיבות ועדה בלבד ואושר במהירות יחסית.

163. **במאמר מוסגר, תוסיף העותרת כי לאחרונה החלה סטייה מהותית מההליך התקין הראוי בפרסום תזכירי הממשלה להערות הציבור וקיצור משך הזמן להערות הציבור הפך לנורמה בכל מה שקשור לחקיקה הממשלתית.³ לכן, כאשר היוצא מן הכלל הופך לנורמה קבועה וללא הצדקה מהותית, הדבר מחייב ביקורת שיפוטית רחבה יותר.**

164. ובענייננו דנן, ניכר כי היועץ המשפטי לממשלה חרג מן המסמרות שקבע בית המשפט הנכבד בעניין אדם טבע ודין ומן המסמרות שקבע הוא עצמו בהנחייתו, כאשר לא קיים טעם מהותי לחריגה.

165. על כן, זמן ההפצה של תזכיר החוק העומד בלב העתירה מחייב ביקורת שיפוטית, ולדידה של העותרת אף עולה לכדי פגם היורד לשורשו של ההליך, ומחייב את פתיחתו מחדש לדיון ציבורי.

ה. סיכום

166. הנה כי כן, משהונחה לפני בית המשפט הנכבד התשתית העובדתית והמשפטית לפגיעה בזכות לבחור ובקיום בחירות שוויוניות ויחסיות, באמצעות עידוד תופעת הכלנתריזם האנטי-דמוקרטי, הרי שיש כעת לבחון חוקיות תיקון 49 לחוק הכנסת.

167. העובדה שהתיקון העומד בלב העתירה דנן, נחקק בהליך מזורז, באופן פרסונאלי ומתוך מטרה לשנות את כללי המשחק תוך כדי תנועה – כל אלה מהווים אינדיקציות לעוצמת הפגיעה והעובדה שללא תכלית ראויה ומבלי שהתגברה הכנסת על הפגיעה החוקתית, דינו של התיקון להתבטל.

168. אשר על כן, מתכבדת העותרת לבקש מבית המשפט הנכבד כי יוציא את הצווים המבוקשים ברישא לעתירה.

169. כמו כן, ובנסיבות העניין, תבקש העותרת מבית המשפט הנכבד כי יורה על קיומו של דיון דחוף בעתירה.

³ עיון קצר באתר החקיקה הממשלתי מגלה תזכירים רבים של הממשלה הנוכחית שזכו לקיצור דומה לתזכיר חוק הכנסת (הוראות שונות), התשפ"א-2021; העומד בלב העתירה דנן. כך למשל: תזכיר חוק הדיינים (אופן הבטחת הייצוג ההולם לנשים בוועדה) (תיקון מס' 29), התשפ"א-2021; תזכיר חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 225 והוראת שעה) (הוראות מיוחדות לעניין ביטוח אבטלה), התשפ"א-2021; תזכיר חוק -יסוד: הממשלה (תיקונים שונים); תזכיר חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 18 והוראת שעה) (תיקון), התשפ"א-2021 ותזכירים נוספים. נראה כי הכלל בדבר 21 יום בימי הממשלה הנוכחית הפך ליוצא מן הכלל, עיון קצר מראה כי מתוך 17 תזכירי חוק שהופצו באתר החקיקה הממשלתית מאז נכנסה לתפקידה הממשלה הנוכחית רק 4 הופצו למשך של 21 ימים, רובם הופצו לפחות משבוע.

170. עתירה זו נתמכת בתצהירו של ד"ר שחף גל, מנכ"ל העותרת.
171. מן הדין ומן הצדק להיענות לעתירה זו והצווים המבוקשים בכותרת.

רותם בבלי דביר, עו"ד

הידי נגב, עו"ד

תומר נאור, עו"ד

ד"ר אליעד שרגא, עו"ד

ב"כ העותרת

21 יולי 2021 ; י"ב אב תשפ"א, בירושלים.

התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר 580178697
ע"י ב"כ עו"ד ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל
ברזילי ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטווירט ו/או רחלי אל-שי
רוזנפלד ו/או חן שופן ו/או דן שבל ו/או רותם בבלי זביר
מרחוב יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054, 9136001.
טל': 02-5000073; פקס': 02-5000076

העותרת

- נ ג ד -

1. כנסת ישראל

ע"י ב"כ עוה"ד מהלשכה המשפטית בכנסת
משכן הכנסת, ירושלים.
טל': 02-6408636; פקס': 02-6753495

2. ממשלת ישראל

3. היועץ המשפטי לממשלה, ד"ר אביחי מנדלבליט

ע"י ב"כ עוה"ד מפרקליטות המדינה
מרח' צאלח א-דין 29, ירושלים.
טל': 073-3925590; פקס': 02-6467011

המשיבים

תצהיר מטעם העותרת

אני הח"מ ד"ר שחף גל, מס' זהות 053438974, מנכ"ל העותרת, מצהיר בזאת כי העובדות
המפורטות בעתירה זו נכונות לפי מיטב ידיעתי ואמונתי.

חתימת המצהיר

אישור

אני עו"ד הידי נגב, מאשר בזאת כי ביום 21.7.2021, חתם לפני ד"ר שחף גל, מס' זהות 053438974,
על הצהרתו דלעיל, לאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר ולומר את האמת, וכי יהיה צפוי לעונשים
הקבועים בחוק אם לא יעשה כן, ולאחר שאישר את נכונות הצהרתו.

הידי נגב, עו"ד