



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1814/19

לפני: כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופט ד' מינץ
כבוד השופט א' שטיין

העותר: יעקב בן סעדון

נגד

המשיבים: 1. יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21
2. הליכוד - תנועה לאומית ליברלית
30-3. מועמדים 20-47 ברשימת הליכוד לכנסת ה-21
31. הירשמן רון ניר – מקום 48 ברשימת הליכוד
32-33. מועמדים 49-50 ברשימת הליכוד לכנסת ה-21

עתירה למתן צו על-תנאי ובקשה לצו ביניים

תאריך הישיבה: י"א באדר ב' התשע"ט (18.3.2019)

בשם העותר: עו"ד ליאור קצב; עו"ד נבון קצב

בשם המשיב 1: עו"ד אודי איתן

בשם המשיבה 2: עו"ד אבי הלוי

בשם המשיבים 10,13,21-18: ח"כ עו"ד אסנת הילה מארק

פסק-דין

השופט נ' סולברג:

1. עניינה של עתירה זו בבקשת העותר, מר יעקב בן סעדון, להורות לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21 (להלן: ועדת הבחירות), לשבצו במקום ה-19 ברשימה

המשותפת של מפלגות הליכוד – תנועה לאומית ליברלית (להלן: הליכוד) ו'אח"י ארץ חברה יהדות', לכנסת ה-21. בד בבד ביקש בן סעדון, כי נורה על מתן צו ביניים.

2. אלה בתמצית שבתמצית, העובדות הצריכות לענייננו: בהתאם לסעיפים 9 ו-13 לתקנון הבחירות של מועמדי הליכוד לכנסת העשרים ואחת (הוראת שעה), הוקצה המקום ה-19 ברשימת הליכוד לכנסת, לנציג מחוז השפלה. בבחירות המקדימות שנערכו בליכוד ביום 5.2.2019, נבחר מר פנחס עידן כנציג מחוז השפלה. בהתאם לכך הוא שובץ במקום ה-19 ברשימת הליכוד-אח"י לכנסת ה-21 (להלן: הרשימה או רשימת הליכוד). במהלך בדיקת רשימות המועמדים לכנסת, הבחינה ועדת הבחירות בכך שמר עידן מועסק ברשות שדות התעופה. משכך, פנתה הוועדה לרשות שדות התעופה כדי לברר מהי דרגתו, שכן לפי סעיף 56(א1)(1) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות או החוק), "עובד המדינה שדרגתו היא אחת מארבע הדרגות העליונות בכל סולם דירוג" – לא יהא מועמד לכנסת. הבירור העלה, כי עידן דורג עד לתאריך 6.1.2019 בדרגה הגבוהה בסולם הדרגות למשרתו, ובאותו יום 'שונמך', הורד לדרגה נמוכה יותר לפי בקשתו-שלו. מחמת עובדה זו, התעוררה שאלה באשר לחוקיות מועמדותו לכנסת, ועמידתו בהוראות סעיף 56(א1)(1) לחוק הבחירות. שני דיונים התקיימו לפני ועדת הבחירות בעניין הזה במסגרת פ"מ 3/21 פנחס עידן (7.3.2019). במהלך הדיונים הציע יו"ר ועדת הבחירות, המשנה לנשיאת בית המשפט העליון השופט ח' מלצר (להלן: יו"ר ועדת הבחירות), כי פנחס עידן ישקול להסיר את מועמדותו. לאחר ששקל את ההצעה, הודיע עידן ביום 6.3.2019, כי הוא אכן מסיר את מועמדותו; בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות מיום 7.3.2019 – הוסר שמו מרשימת הליכוד לכנסת.

3. משהוסרה מועמדותו של פנחס עידן, הגיש מר בן סעדון עתירה לוועדת הבחירות – ה"ש 12/21 יעקב בן סעדון נ' הליכוד תנועה לאומית ליברלית (10.3.2019). בעתירתו טען, כי משהגיע למקום השני בהתמודדות על משבצת מחוז השפלה בבחירות המקדימות, ומשקודמו הסיר את מועמדותו, הרי שעליו לבוא בנעליו, לתפוס את מקומו, ולהחליפו במקום ה-19 ברשימה. בתגובת הליכוד לעתירה מיום 7.3.2019 נמסר, כי המפלגה "תסכים לכל אחת משתי האפשרויות שתיקבע על ידי כבוד יושב ראש וועדת הבחירות המרכזית הנכבדה, כלומר, שכל המועמדים ברשימה המשובצים אחרי המקום ה-19 ברשימה שהתפנה, יקודמו מקום אחד ברשימה [...] ולחילופין, לשבץ במקום ה-19 ברשימה [...] את המבקש שדורג שני בבחירות המקדימות שהתקיימו בליכוד, לבחירת מועמד מטעם מחוז 'שפלה' לרשימת מועמדי הליכוד לכנסת" (פסקה 18 לתגובה). בהחלטת יו"ר ועדת הבחירות מיום 10.3.2019 – נדחתה העתירה. תחילה ציין יו"ר הוועדה, כי די היה בכך שלא צורפו כל המשיבים העלולים להיפגע מן ההחלטה, כדי להביא לדחייתה על הסף.

יחד עם זאת, התייחס יו"ר הוועדה לגופם של דברים, והבהיר, כי "שינוי כאמור בסעיף 57(2ט) לחוק הבחירות, שהוא: 'החלפת מועמד פלוני במועמד אחר, מחיקה או הוספה של שם מועמד, שינוי סדר רישומו של מועמד ברשימה או שינוי המספר הסידורי של שם המועמד' הוא ליקוי שאיננו ניתן לתיקון כלל". משדחה יו"ר ועדת הבחירות את עתירתו של בן סעדון, הוגשה העתירה שלפנינו.

4. בעתירתו טוען בן סעדון, כי הליקוי שנמצא ברשימת הליכוד לכנסת ה-21 הוא פגם אשר ניתן לתיקון. על-פי סעיף 62(ג) לחוק הבחירות, במצב שבו הוגשה רשימה בניגוד לחוק הבחירות, ב"כ המפלגה יהא רשאי לתקנה. בן סעדון הוסיף, כי אי-קבלת העתירה תוביל לכך שלא יוקצה מקום לנציג השפלה, וזאת בניגוד לתקנון הליכוד, ובניגוד להחלטת מרכז המפלגה. בן סעדון גורס, כי אמנם על דרך הכלל אין לשנות מן הרשימה לאחר שהוגשה לוועדת הבחירות; אולם, בהתאם לאמור בע"א 10596/02 נס' הליכוד פ"ד נז(1) 769 (2002); (להלן: עניין נס), במקרים חמורים שבהם הוכח כי סדר המועמדים הוא תוצאה של זיוף, או מרמה – ניתן יהיה לשנות מן הרשימה, גם לאחר הגשתה. בתגובה מטעם יו"ר ועדת הבחירות מיום 15.3.2019 נטען, כי יש לדחות את העתירה על הסף, מאחר והעותר אינו נמנה על הגורמים הרשאים לערער על החלטת ועדת הבחירות. סעיף 64(א) לחוק הבחירות מונה רשימה סגורה של גורמים שרשאים לערער על החלטות ועדת הבחירות; העותר דן אינו בתוכם. עוד נטען מטעם יו"ר ועדת הבחירות, כי יש לדחות את העתירה לגופה, שכן בענייני בחירות ההקפדה על המועמדים המצוינים בחוק היא הכרחית. משהוגשה הרשימה לוועדת הבחירות, שוב לא ניתן לשנותה, לעצבה, ולהחליף את מי מהמועמדים המנויים בה. כמו כן נטען, כי על-פי הוראות סעיף 62א בצירוף סעיף 57(2ט) לחוק הבחירות לא ניתן להחליף מועמדים ברשימה, לאחר הגשתה לוועדת הבחירות. גם אין באמור בעניין נס, כדי לאפשר שינוי הרשימה בעניין דנן. דובר שם על זיוף ומרמה, בעוד שבנדון דידן קבעה הוועדה כי מעשיו של עידן נעשו בתום לב.

5. חלק מן המשיבים – ח"כ הילה אסנת מארק, ח"כ מיקי זוהר, גב' מיכל סגמן, מר אריאל קלנר, מר עמית הלוי, ומר ואטורי ניסים, מועמדים ברשימת הליכוד לכנסת, הגישו תגובה מטעמם, ובה טענו, כי אין לסטות מן הכלל ומן הנוהג שלפיו משהוגשה רשימת המועמדים לכנסת – לא תתערב ועדת הבחירות בהרכבה. עוד הודגש, כי פנחס עידן פרש; הוא לא נפסל. משפרש, אין לשבץ מועמד אחר במקומו, אלא להתקדם בהתאם לסדר הרשימה. מנגד, הובאה על-ידי בן סעדון עמדתם של שני משיבים אחרים: גב' מטי יוגב וח"כ יהודה גליק אשר גורסים, כי מטעמי צדק נכון להעתר לעתירה, וזאת הגם שהחלטה שכזו תפגע בהם, במיקומם ברשימה. מפלגת הליכוד מצדה, מוסיפה להחזיק

בגישה לפיה, היא אינה מביעה עמדה בסוגיה שלפנינו, ומותרת את ההכרעה לשיקול דעת בית המשפט.

דיון והכרעה

6. למקרא טענות ב"כ הצדדים מזה ומזה, ולמשמע טענותיהם בעל-פה, החלטנו כי דין העתירה להידחות. מפאת דוחק השעה, לא נידרש לכל טענות הסף שנטענו לפנינו, הגם שבעיקרו של דבר יש בהן ממש. בן סעדון טוען, כאמור, כי על ועדת הבחירות לתקן את רשימת הליכוד לכנסת, להכניס בה שינויים שלא כסדר, 'להקפיץ' אותו כמועמד למיקום גבוה יותר. כפי שיפורט לקמן, סמכות שכזו אינה מוקנית לוועדת הבחירות, ומשכך החלטתה נכונה ובעינה עומדת.

7. סעיף 57(ט)(1) לחוק הבחירות מורה כך: "רשימת מועמדים, בצירוף כתב הסכמה של כל אחד מהמועמדים חתום על ידו, תוגש לוועדה המרכזית לא יאוחר מהיום ה-47 שלפני יום הבחירות בשעה 22:00". מועד הגשת הרשימות לוועדת הבחירות חלף זה מכבר, עוד בטרם ביקש בן סעדון לערוך את השינוי המבוקש. הכלל הנקוט בידינו, כך מורה החוק, שבענייני בחירות ישנה חשיבות רבה למועדים. מועדי הבחירות 'קודש' ואין לחרוג מהם. עמד על כך הנשיא (כתוארו אז) א' ברק בעניין נס: "חוקי הבחירות אמורים להבטיח ככל האפשר הגשמה אפקטיבית של רצון הבוחר. על-כן מסגרת בחירות, בייחוד כלליות וארציות, מחייבת עמידה בלוחות זמנים ומועדים נוקשים וקביעת סוף פסוק לדיונים ולשינויים. בלא כך לא יהיה ניתן להבטיח כי הבחירה תהיה אפקטיבית וברורה. קביעת כללים ברורים ומתוחמים באה להסדיר גם את התחרות במסגרת הבחירות ולקבוע מסגרת שוויונית לפעולתה" (פסקה 11). הגשת רשימה לוועדת הבחירות כמוה כ'נעילת שער'. עם הגשת הרשימה לוועדת הבחירות 'נסתם הגולל' על הרהורים, תיקונים, ושינויים. סעיף 57(ט)(2) לחוק הבחירות משמיענו, כי הרשימה המוגשת לוועדת הבחירות צריכה להיות 'סופית', בהירה ונהירה; ללא שינויים, בלא תיקונים. הוגשה הרשימה עם שינויים ותיקונים – יהא זה ליקוי שיביא לפסילתה, ליקוי שאינו ניתן לריפוי (ראו סעיף 62א(3) לחוק הבחירות). הגבלת היכולת לשנות ולתקן, מבוססת על הצורך בוודאות, בתקינות ובטוהר הליך הבחירות.

8. בסעיף 41א(ב) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן: חוק הרשויות המקומיות) נקבע במפורש: "אין להחליף או להוסיף מועמדים ברשימת מועמדים לאחר שהוגשה, ואין להביא בה שינויים אחרים, אלא אם כן הוחלף או נוסף מועמד לפי הוראות סעיף 6ב(ג) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975". מהוראה מפורשת זו נוכל להקיש אף לעניינינו, שכן כמה מהוראותיו של חוק

הרשויות המקומיות בעניין ליקויים ברשימת המועמדים, וריפויין, מקבילות להוראותיו של החוק. כך למשל נאמר בדברי ההסבר להצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 60), התשע"א-2011: "מוצע לקבוע בחקיקה ראשית, בסעיף 57(ט) המוצע, הוראה בדבר איסור שינויים ברשימות מועמדים המוגשות לוועדה המרכזית שהם החלפה, מחיקה או הוספה של שמות מועמדים, שינוי סדר רישומם [...]". הוראה דומה קבועה בסעיף 35(ט) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 ("ה"ח 365, 620). הנה כי כן, דברי ההסבר מצביעים על רצון המחוקק ליצור אחידות בין שני דברי החקיקה בכל הנוגע לתקינותן של הרשימות. יוצא אפוא, כי משהוגשה רשימת המועמדים לוועדת הבחירות, אין לשנותה 'כי פנה יום'.

9. לצד הכלל האוסר לערוך שינויים ברשימה לאחר הגשתה, נקבע במסגרת סעיף 62(ג) לחוק החריג הבא: "הוגשה רשימת מועמדים שלא בהתאם להוראות חוק זה, תודיע הוועדה המרכזית, לא יאוחר מהיום ה-40 שלפני יום הבחירות, לבא-כוח הרשימה ולמלא מקומו על הליקוי, והם רשאים לתקן את הליקוי לא יאוחר מהיום ה-35 שלפני יום הבחירות". הוראה זו מאפשרת לב"כ המפלגה וממלא מקומו, לתקן ליקוי שנפל בעת הגשת הרשימה לוועדה, ליקוי מחמת אי-עמידת הרשימה בהוראות חוק הבחירות. במקרה שכזה תוכל המפלגה לתקן את הליקוי, על מנת שלא ימנע אישור הרשימה – או חלק ממנה – על-ידי ועדת הבחירות. על היחס בין הפגמים הניתנים לתיקון לבין אלו שאינם, עמד השופט נ' הנדל בהתייחסו להוראות דומות הקבועות בחוק הרשויות המקומיות (ראו: בג"ץ 7396/18 מפלגת העבודה הישראלית נ' שפר, פסקה 10 (3.2.2019)).

10. בן סערון טוען כאמור כי בעניינו נפל ליקוי המאפשר לוועדת הבחירות לתקן את הרשימה בהתאם להוראותיו של סעיף 62(ג). אלא שכדי להגיע למסקנתו-זו, עליו להניח שתי הנחות מקדימות: (א) בהגשת רשימת הליכוד נפל ליקוי, מחמת אי-עמידה בהוראותיו של חוק הבחירות; (ב) משנפל ליקוי כאמור, מוקנית לוועדת הבחירות סמכות לרפאו, ולערוך שינויים ברשימת המועמדים לכנסת. ברם, הנחות אלו אינן נכונות.

11. אשר להנחה לפיה בעת הגשת רשימת מועמדי הליכוד לכנסת, נפל ליקוי מחמת אי-עמידת הרשימה, או חלקה, בתנאי הוראות חוק הבחירות: חשש מפני ליקוי שכזה אכן עלה. אי לכך, פנתה הוועדה לליכוד ולעידן, והמליצה לו להסיר את מועמדו. משבחר לקבל את המלצת יו"ר הוועדה ופרש מן המרוץ – התייתר הצורך לבחון האם אכן נפל פגם במועמדו, ולהכריע בדבר. ממילא, לא נדרשה הוועדה לסעיף 62(ג) לחוק, ולא הוצע לליכוד לתקן את הרשימה, לרפא את הפגם הלכאורי. שנית, מניח בן סערון כי אם נפל ליקוי כאמור, הרי שלוועדה מוקנית סמכות לרפאו. אלא שלמקרא

הוראת סעיף 62(ג) לחוק הבחירות, אנו למדים כי לא כך הם פני הדברים. ההוראה מופנית למפלגה ולבאי-כוחה. הם אלו אשר אמונים על הרשימה והרכבה, במידת הצורך גם על תיקונה; לא ועדת הבחירות, גם לא העומד בראשה. עמד על כך המשנה לנשיאה (כתוארו אז) השופט ס' ג'ובראן, בהחלטתו כיו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20: "הפכתי בדין ובעתירה חזור והפוך, ולא מצאתי מקור סמכות הנותן בידי של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית את הסמכות להתערב באופן סידור רשימת המועמדים לכנסת, ולקבוע כי מועמד פלוני זכאי או שאינו זכאי להיכלל ברשימה כאמור" (ה"ש 21/20 אמונה ויט (14.01.2015)). דברים דומים נאמרו בעניין נס: "נחה דעתנו כי אין לפרש את סמכותה של ועדת הבחירות המרכזית ככוללת סמכות לתקן את סדר המועמדים ברשימת מועמדים בשל שינוי הדירוג בהליכים הפנימיים במפלגה עצמה, לאחר שחלף המועד האחרון להגשת הרשימות" (פסקה 12). הנה כי כן, ועדת הבחירות לא תביא עצמה בנעלי המפלגה, לא תחליף את שיקול דעתה, לא תעצב את רשימתה. בענייננו מפלגת הליכוד בחרה במפגיע שלא להביע עמדה ברורה בסוגיה העומדת על הפרק, גם לא פנתה מיוזמתה לוועדה בבקשה לערוך שינויים ברשימתה. מפלגת הליכוד פרשה מצע משפטי, אך הותירה את ההכרעה לשיקול הדעת של יו"ר ועדת הבחירות, ולשיקול דעתו של בית משפט זה. בית המשפט מצדו לא יתערב בהליכים הפנימיים של המפלגה, בהרכב רשימתה, ובסדר המועמדים. "התערבותו של בית-המשפט בהליכים הפנימיים של מפלגות היא מצומצמת ביותר ושמורה למקרים מיוחדים" (עניין נס, פסקה 14). צודקים ב"כ המשיבים בטענתם על כך שמהוראות סעיף 62א ביחד עם סעיף 57(ט) לחוק הבחירות עולה, כי בחלוף המועד להגשת הרשימות לוועדת הבחירות המרכזית, שוב אין לאפשר למפלגה לעשות שינויים – דוגמת השינוי המבוקש כאן – ברשימת המועמדים. משאלו הם פני הדברים, הרי שרשימת הליכוד נותרת כבראשונה. הסדר נשמר. ראשון – ראשון; אחרון – אחרון. מפלגת הליכוד אינה מוסמכת עוד לערוך שינויים ברשימה, לבטח לא ועדת הבחירות. את אשר נכתב ברשימה שהוגשה – אין להשיב.

12. בן סעדון הוסיף וטען, כי בהתאם לאמור בעניין נס, במצבים דוגמת זה שלפנינו, מוסמכת ועדת הבחירות לערוך שינויים ברשימת המועמדים לכנסת, והפנה בהקשר זה לאמור שם: "נבקש להשאיר בצריך עיון את היקף סמכותה של ועדת הבחירות המרכזית לשנות את סדר המועמדים ברשימה, אפילו לאחר חלוף המועד האחרון להגשתה, בנסיבות שלא נדונו בפנינו. כך, למשל, מקרה שהוכח בו כי סדר המועמדים הוא תוצאה של זיוף או מירמה [...] כאמור, אין אנו מכריעים בשאלות אלו, והן מושארות בצריך עיון לעת מצוא" (סעיף 13). לא מצאנו, כי מצויים אנו באותה 'עת מצוא' שבה עלינו להידרש לשאלת סמכותה של ועדת הבחירות לשנות מסדר הרשימה בשל מצבים חריגים של מרמה או זיוף. בנדון דידן, נקבע במפורש על-ידי ועדת הבחירות כי עידן פעל בתום-לב. ממילא

לא בזיוף עסקינן, גם לא במרמה. מכל מקום, עידן פרש, הסוגיה התייתרה. הכרעה בדבר סמכות הוועדה להתערב בסדר הרשימה במצבים מעין אלו, תיוותר אפוא לימים אחרים.

13. אשר על כן, העתירה נדחית.

ניתן היום, י"ב באדר ב' התשע"ט (19.3.2019).

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט