

19.12.19

עתירות מס': 1573.19

1574-19

בעניין:

עותרים: עתירה מס' 1573-19

עו"ד סיני קהת
עו"ד יאיר גבאי
יהודה כהן
שמשון בלומנטל
אברהם גלינה

עותר: עתירה מס' 1574-19

עו"ד אביעד ויסולי

נגד

משיבים: תנועת הליכוד

יו"ר תנועת הליכוד - מר בנימין נתניהו, ראש הממשלה
יו"ר מרכז הליכוד - מח"כ חיים כץ
וועדת החוקה של הליכוד
ועדת הבחירות של תנועת הליכוד
מבקר תנועת הליכוד עו"ד עו"ד שי גילי

סיעת הליכוד לכנסת ה-22
חברי סיעת הליכוד לכנסת ה-22.

פסק דין

עו"ד אריאל בוכניק, יו"ר הרכב בית הדין:

1) בפנינו עתירות מאוחדות של מס' עותרים, בהן התבקש בית הדין להורות כי החלטת מרכז הליכוד מיום **12/12/19** שקבעה שלא יתקיימו בחירות מקדימות של מועמדי הליכוד לרשימת הליכוד בבחירות לכנסת ה-23 וכי רשימת הליכוד כפי שהוגשה ואושרה לכנסת ה-22 תהיה רשימת הליכוד בבחירות לכנסת ה-23, בטלה ומבוטלת.

2) העותרים טוענים בין היתר, כי בחירת רשימת מועמדי הליכוד לכנסת ה-23 צריכה להיעשות בבחירות מקדימות, אישיות, כלליות ושוות, וכי לדידם החלטת המרכז סותרת את הוראת סעיף **139** לחוקה הקובעת את שיטת הבחירות של מועמדי הליכוד לכנסת.

3) מנגד, טען היועמ"ש של התנועה- עו"ד אבי הלוי כי יש לדחות את העתירות, תוך הסתמכות בין היתר על פסק הדין של בית הדין העליון של הליכוד מיום **23/6/19** (להלן- פסק הדין הקודם), בו דחה בית הדין פה אחד את העתירות שבהן התבקש לבטל את החלטת מזכירות הליכוד שלא לקיים בחירות מקדימות של חברי הכנסת לקראת הבחירות לכנסת ה-22.

4) עוד טוען היועמ"ש של התנועה כי פסק הדין הקודם "חל גם במקרה שלפנינו שכן מדובר בנסיבות זהות שבהן הבחירות לכנסת ה-23 הן בחירות חוזרות..." (ראה סע' **30** לתגובה מטעם המשיבים. **1-5**).

5) לכל אלו יש להוסיף את עמדת מבקר הליכוד- עו"ד שי גילי שטען בפנינו בלהט כי בית הדין צריך לשים אחת ולתמיד סוף וקץ לסטייה מהוראות החוקה, כאשר לטענת עו"ד גילי במקרים רבים היתה סטייה מהוראות החוקה ובית הדין נאלץ בדיעבד להכשיר עניין זה באופן שהחריג הופך להיות כלל.

הרקע העובדתי

6) ביום **26/12/18** קיבלה הכנסת ה-20 חוק לפיזור ולהקדמת מועד הבחירות לכנסת ה-21 ליום ה- **9/4/19**.

ביום **5/2/19** התקיימו הבחירות המקדימות בליכוד בהן נבחרה רשימת חברי הכנסת לכנסת ה-21 מטעם הליכוד, וכאשר הבחירות לכנסת ה-21 התקיימו כאמור ביום **9/4/19**.

7) ביום **17/4/19** הטיל נשיא המדינה מר ראובן ריבלין את מלאכת הרכבת הממשלה על יו"ר הליכוד וראש הממשלה מר בנימין נתניהו, כאשר עמדו לו עפ"י חוק **28** ימים להרכבת הקואליציה תוך הארכה של **14** ימים נוספים, דהיינו עד ליום **29/5/19**.

8) ביום **27/5/19**, יומיים לפני תום המועד האחרון להרכבת הממשלה, עלה בידי הליכוד להקים קואליציה בת **60** חברי כנסת שכללה את כל מפלגות הימין למעט מפלגת ישראל ביתנו, שאילו היא היתה מצטרפת לקואליציה כפי שהיה מצופה, היתה מונה הקואליציה **65** מנדטים, ובכך לאפשר הקמת ממשלת ימין יציבה.

9) יום לפני תום המועד האחרון להרכבת הממשלה עמדו בפני הליכוד שתי אפשרויות, האחת להודיע לנשיא המדינה כי לא עלה בידו להרכיב את הממשלה, והשניה לקבל בכנסת חוק לפיזור הכנסת ה-21 ולהקדמת הבחירות לכנסת ה-22.

האפשרות הראשונה להודיע לנשיא המדינה על חוסר אפשרות להרכיב ממשלה בשל סירובה של ישראל ביתנו להיכלל בקואליציה עלתה עלולה לגרום לכך שתוקם ממשלת שמאל בראשות גנץ ולפייד לאחר שנשיא המדינה היה מטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על נציג כחול לבן.
10) על רקע זה הוחלט לבחור באפשרות השניה, דהיינו לקבל בכנסת חוק לפיזור.

11) נוכח כל האמור, התכנסה מזכירות הליכוד ביום **28/5/19** לפי בקשת יו"ר התנועה וראש הממשלה, וקיבלה החלטות בין היתר, כי "מר בנימין נתניהו יו"ר הליכוד וראש הממשלה ימשיך להיות מועמד הליכוד לראשות הממשלה גם בבחירות בכנסת ה-22...".
עוד החליטה מזכירות הליכוד באותה ישיבה כי "...רשימת הליכוד בבחירות לכנסת ה-21 תהיה רשימת הליכוד בבחירות לכנסת ה-22...".

עוד קבעה מזכירות הליכוד כי "...חברי הכנסת המכהנים של סיעת כולנו בכנסת ה-21 יוצבו במקומות 5, 15, 29 ו-35 ברשימה שתוגש ע"י הליכוד...".
12) ביום **29/5/19** לאחר קבלת החלטת המזכירות, ולאחר שהתברר כי ישראל ביתנו עומדת בסירובה להצטרף לקואליציית הימין, קיבלה הכנסת, סמוך לאחר חצות, את החוק לפיזור הכנסת ה-21 ולהקדמת הבחירות לכנסת ה-22.

13) סמוך לאחר קבלת החלטת המזכירות והחוק לפיזור הכנסת ה-21 הוגשו לבית הדין של הליכוד מס' עתירות לביטול החלטת המזכירות מיום ה-**28/5/19**, עתירות אשר כאמור נדחו כולן פה אחד ע"י בית הדין בפסק דין מנומק מיום **23/6/19**.

14) ביום **17/9/19** התקיימו הבחירות לכנסת ה-22, ואולם לאחר מס' ניסיונות להקמת ממשלה ע"י הליכוד ו/או כחול לבן, ניסיונות שלא צלחו, התפזרה הכנסת ה-22 ביום **11/12/19** הן מכוח חוק יסוד הממשלה והן מכוח החוק לפיזור הכנסת ה-22.

15) ביום **8/12/19** התכנסה ישיבת מרכז הליכוד, שם התקבלה החלטה לקיום פריימריז לתפקיד יו"ר התנועה ולמועמדה לראשות הממשלה לקראת הבחירות לכנסת ה-23 שאמורים להתקיים ביום **2/3/20**.

16) ביום **12/12/19** התכנס שוב מרכז הליכוד, והתקבלה כאמור החלטה שלא לקיים בחירות מקדימות של מועמדי הליכוד לכנסת ה-23, באופן שרשימת הליכוד שאושרה לכנסת ה-22 תהיה רשימת הליכוד בבחירות לכנסת ה-23.

ביתוח ודין

17) סעיף 139 (א') להוראות החוקה קובע כך:

"לאחר בחירת יו"ר התנועה, כאמור בסעיף 84 (ב), יבחרו כלל חברי התנועה את המועמדים נבחר הרשימה הארצית ברשימת הליכוד לכנסת, אף זאת בבחירות אישיות, כלליות, שוות, ישירות וחשאיות. נציגי המחוזות ברשימת הליכוד לכנסת, יבחרו על ידי כלל חברי מרכז הליכוד. סדרי הבחירה ייקבעו בתקנון הבחירות על ידי המרכז, לאחר דיון בוועדת החוקה"
(ב) יובטח ייצוג למחוזות ולמגזרים ברשימת מועמדי הליכוד לכנסת...".

18) סעיף 84 (ב) לחוקה קובע כי "...יו"ר הליכוד ייבחר בבחירות אישיות, כלליות, ישירות, שוות וחשאיות ע"י כלל המצביעים המופיעים בספר הבחורים".

19) טענת העותרים היא אם כן בין היתר, כי לאור העובדה כי נקבעו בחירות מקדימות לתפקיד יו"ר הליכוד ומועמדה לראשות הממשלה, יש כעת לקבוע ולקיים בהתאם לאמור בסעיף 139 (א) להוראות החוקה בחירות מקדימות לרשימה לכנסת.

20) אליבא דהעותרים, הוראות החוקה ברורות ולא ניתן לסטות מהן.

21) היועמ"ש של התנועה טוען כאמור כי מדובר בבחירות חוזרות ולא בבחירות רגילות, באופן שלטענתו, הוראות החוקה הנ"ל לא חלות ולא עוסקות במקרה של בחירות חוזרות, כך שלדעתו קיימת סמכות למרכז הליכוד להחליט כי במקרה כזה של בחירות חוזרות לא ייערכו פריימריז לרשימה לכנסת.

22) ייאמר כבר כאן, כי לאחר עיון בכל טענות הצדדים ולאחר קריאה מדוקדקת של פסק הדין הקודם של בית הדין מיום 23/6/19, אני מקבל את העתירות תוך דחיית טענות המשיבים, וכפי שיפורט.

23) על אף שפסק הדין הקודם התקבל פה אחד של כל חברי ההרכב, עולה כי לא היתה מחלוקת כי מלכתחילה הוראות החוקה ברורות, וכי רק בדיעבד הכשיר בית הדין את החלטת מזכירות הליכוד תוך מתן פרשנות כזו או אחרת, וזאת נוכח הנסיבות המאוד מיוחדות שהיו קיימות בעת ההיא, אשר לדעתי אינן קיימות כיום.

24) עוד אומר כי אילו הייתי יושב בהרכב בית הדין שנתן את פסק הדין הקודם, כי קרוב לוודאי שהייתי מגיע לאותה מסקנה אליה הגיעו חברי, וזאת כאמור נוכח הנסיבות המיוחדות כפי שהיו אז.

25) על מנת לסבר את האוזן, יובאו מס' קטעים כפי שנכתבו ע"י כב' הנשיא קליינר בפסק הדין הקודם אשר מדברים בעד עצמם, כדלקמן:

84 "...יאמר מייד כי בכל הנוגע לקיום בחירות לראשות הליכוד ולרשימה- האמור בסעיף 139 (ב) לגבי בחירת יו"ר התנועה בסעיף 139 (א), אינו משתמע לשני פנים ...

... בניגוד לנוסח החד משמעי של החוקה בכל הנוגע לפריימריז ולבחירות במרכז, נוסח סעיף 80 לחוקת הליכוד בדבר הסכמים עם גופים פוליטיים אחרים יכול לסבול גם פרשנות המחלצת את נוסח החלטת המזכירות בעניין כולנו מתחולתו...

...במהלך הדיון עלתה גם השאלה הממוקדת יותר אם לא נכון היה לקבל בישיבת מרכז בהחלטה רגילה לפחות את ההחלטה שלא לקיים בחירות פנימיות בליכוד, ההנמקה לכך היא שכאשר מפלגה נאלצת לקבל החלטה חריגה על פניה, בניגוד לסעיף מפורש בחוקה, רצוי לכאורה לקבל החלטה כזאת בפורום הרחב ביותר שניתן לכנס ..."

26) גם חברי השופט יצחק בם כתב בדבריו בפסק הדין הקודם בין היתר כי "...החוקה שותקת לנוכח הקושיה מה הדין כאשר הבחירות החדשות מתקיימות בתכופ לאחר הבחירות הקודמות, מבלי שקמה ממשלה... לשון החוקה מאפשרת את הפרשנות, לפיה רשימת המועמדים

שבבחרה ב- 5 בפברואר 2019 כרשימת מועמדים לכנסת ה- 21 תתמודד בבחירות שייערכו ב- 17 בספטמבר 2019 ...".

27) היוצא מהאמור לעיל כי לא היתה מחלוקת בין חברי ההרכב בפסק הדין הקודם, במיוחד בדברים כפי שנאמרו כב' הנשיא קליינר ואושרו ע"י שאר חברי ההרכב, בכך כי "...בכל הנוגע לקיום בחירות לראשות הליכוד ולרשימה- האמור בסעיף 84 (ב) ... ובסעיף 139 (א) אינו משתמע לשני פנים".

על אף האמור, ולאור הנסיבות המיוחדות שהיו בעת ההיא, החליט בית הדין בפסק הדין הקודם להכשיר בדיעבד את החלטת המזכירות שמבטלת קיום בחירות מקדימות לראשות התנועה ו/או לרשימה לכנסת.

28) יצוין כי הנסיבות המיוחדות שהיו בעת ההיא פורטו בהרחבה בפסק הדין הקודם, ובין היתר כי "...לולא החלטה זו לא ניתן היה לצפות שחברי כולנו לפחות, יתמכו בפיזור הכנסת שיביא כליה על סיעתם בנסיבות שנוצרו, מחברי הליכוד ניתן אומנם היה לצפות שיעדיפו את האינטרס המפלגתי על האישי, אבל לפחות מדברי חברת הכנסת שיר בדיון לפנינו ניתן ללמוד שחלק מהחברים לא היו תומכים בהחלטת הפיזור לולא החלטת המזכירות, עמדה שלא ניתן לקבלה אך ניתן להבינה ...

..."אנשי כולנו שינו את מצבם לרעה באופן בלתי הפיך, בגין הסתמכות על מצג החלטת מזכירות הליכוד, לכן טובת הליכוד מחייבת עמידה מוחלטת מאחורי המצג הזה, אחרת לא רק שתדמית הליכוד תיפגע קשות מהצגתה כגוף שההגינות ממנו והלאה, אלא שבעתיד יקשה על הליכוד לנהל משאים ומתנים שאמון ואמינות הם מרכיבי מרכזי בהכרתם בהצלחה...".

29) היוצא מהאמור הוא, כי לאור הנסיבות המיוחדות שהיו קיימות בעת ההיא, כלומר הרצון למנוע בכל מחיר הקמת ממשלת שמאל בראשות גנץ- לפיד, נאלצה תנועת הליכוד לכנס את הגוף הרחב ביותר שניתן היה לכנס בעת חירום זו- דהיינו את מזכירות הליכוד ולקבל את ההחלטה כפי שהתקבלה.

30) נסיבות אלו אינן קיימות כלל כאן היום.

החלטת המרכז מיום **12/12/19** התקבלה לאחר פיזור הכנסת ה- 22, כך שכבר לא היה קיים חשש כי עלולה לקום ממשלת שמאל.

לצורך האמור נשאל היועמ"ש של התנועה עו"ד הלוי בעת הדיון על ידי בית הדין, כי היום המצב שונה כי הרי "...לכאורה אין חשש שמישהו יערוק" היום, וענה על כך עו"ד הלוי בהגינותו כי "...היום לא קיים איום" (ראה פרוט' הדיון עמ' 7 שו' 22-25).

31) עניין זה הוא לב ליבו של השינוי המהותי בנסיבות שהיו קיימות בעת מתן פסק הדין הקודם לבין הנסיבות היום.

32) לאור מצב זה אני מקבל בהחלט את דבריו והערותיו של מבקר הליכוד- עו"ד שי גילי כי הגיעה העת לשים קץ למהלכים של התנועה ו/או של מי מאורגניה לפעול לכאורה בניגוד לאמור

בחוקה תוך מחשבה כי בהמשך "בית הדין יטהר את השרץ בדיעבד", באופן שהחריג הופך להיות כלל.

33) כיוון שכך, אין כל סיבה לסטות מהוראות החוקה לעניין זה אשר אינן משתמעות לשני פנים, וזאת כמפורט וכאמור בסעיף 139 (א) לחוקה.

34) יש להוסיף כי המשיבים טענו בין היתר כי סעיף 141 לחוקה לא מאפשר לכאורה קיום בחירות מקדימות לרשימה לכנסת, שהרי נקבע בסעיף זה כי "הבחירות הישירות לחברי הכנסת תיערכנה לא יאוחר מאשר 6 חודשים לפני מועד הבחירות הכלליות לכנסת."

כיוון שכך טוענים המשיבים, לאור העובדה כי לא ניתן לערוך בחירות מקדימות במקרה דנן "6 חודשים לפני מועד הבחירות הכלליות לכנסת", הרי אין כל פגם בהחלטת המרכז לביטול הליך הפריימריז לרשימה לכנסת.

יש לדחות טענה זו.

את סעיף 141 לחוקה יש לקרוא בהתאם ובמקביל לאמור בסעיף 84 (א) (2) לחוקה שקובע כי "נקבע בחוק התפזרות הכנסת מועד לבחירות שהוא מוקדם משישה חודשים מעת קבלת החוק כאמור, ייבחר יושב ראש הליכוד בסמוך לקבלת החוק האמור, במועד שייקבע על ידי המרכז".

סעיף 139 (א) לחוקה מפנה לסעיף 84 (ב) לחוקה אשר מסתמך כאמור על סעיף 84 (א) (2) לחוקה כמפורט לעיל.

אמור מעתה, אם נקבע בחוק התפזרות הכנסת מועד לבחירות שהוא מוקדם משישה חודשים מעת קבלת החוק האמור, ייבחרו יושב ראש הליכוד וכן חברי הרשימה לכנסת "בסמוך לקבלת החוק האמור, במועד שייקבע על ידי המרכז".

35) נוכח כל האמור ונוכח העובדה כי החלטת המרכז מיום **12/12/19** התקבלה בניגוד להוראות החוקה, יש לקבוע לטעמי כי החלטת המרכז הנ"ל בטלה ומבוטלת.

36) נפנה לכך כי חברי השופט יצחק בם שאל מס' פעמים בעת הדיון הן את היועמ"ש של התנועה-עו"ד אבי הלוי והן את יו"ר המרכז- ח"כ חיים כץ "למה לא נעשה תיקון חוקה... אז תשנה את החוקה מה הבעיה ותאשרו את זה במרכז"? (ראה עמ' 6 לפרוט' הדיון) לא נתקבלה כל תשובה לשאלה זו.

37) לאור ההחלטה על בטלות החלטת המרכז מיום **12/12/19**, כל אשר נותר ו/או מתאפשר הוא לבצע הליך של תיקון חוקה כדת וכדין לאחר שההצעה תעבור בועדת החוקה כנדרש ו/או לחילופין לבצע בחירות מקדימות לרשימת חברי הכנסת של הליכוד לכנסת ה-23.

38) כל אשר נותר להכריע הוא, כי במידה ולא יהיה שינוי חוקה ולכן יתקיים פריימריז לרשימה לכנסת, מי יהיו המתמודדים ברשימה הארצית ו/או במסגרת המחוזות, וכן להתייחס לשאלת ההסכם שתנועת הליכוד הגיעה בזמנו עם מפלגת כולנו.

39) סעיף 139 (א) לחוקה קובע כאמור כי כלל חברי התנועה יבחרו "את המועמדים נבחרו הרשימה הארצית ברשימת הליכוד לכנסת... נציגי המחוזות... ייבחרו על ידי כלל חברי מרכז הליכוד, סדרי הבחירה ייקבעו בתקנון הבחירות על ידי המרכז, לאחר דיון בועדת החוקה".

40) בהתאם לתקנוני הבחירות כפי שהתקבלו בעבר מעת לעת, התקבע נוהג ולפיו חברי כנסת שמבקשים להיבחר שוב יתמודדו ברשימה הארצית, ואילו מועמדים חדשים יוכלו להיבחר כנציגי המחוזות.

הרציו שעומד מאחורי עניין זה הוא כי חברי כנסת שיוכחו את עצמם בפעילותם, שיתמודדו ברשימה הארצית לאחר שחברי הליכוד הספיקו להכיר אותם ואת פעילותם לאורך הקדנציה הקודמת, וזאת לעומת חברים חדשים שמבקשים להתמודד לכנסת שיוכלו להיבחר במסגרת המחוזות, כי הרי אינם מוכרים עדיין בפעילותם בקרב הציבור הרחב.

41) נוכח העובדה כי חברי הכנסת המכהנים כיום ושנבחרו במסגרת המחוזות לכנסת ה-21 ולא הספיקו לפעול במסגרת פעילותם בכנסת נוכח כל מה שפורט לעיל, יש לקבוע כי לעניין זה בלבד יהיה צילום מצב מהבחירות המקדימות לכנסת ה-21 לבחירות המקדימות לכנסת ה-23 באופן שכל מי שהתמודד אז במסגרת המחוזות ו/או השיריונים השונים יעשה כן כיום לקראת הבחירות לכנסת ה-23.

ברור כי כל מי שהתמודד בבחירות המקדימות לכנסת ה-21 ברשימה הארצית יוכל להתמודד כיום לקראת הבחירות לכנסת ה-23 במסגרת הרשימה הארצית.

42) לאחר עניין זה יש להתייחס ולהכריע בקשר להסכם שתנועת הליכוד הגיע בזמנו מול מפלגת כולנו לקראת הבחירות לכנסת ה-22 וטרם פיזור הכנסת ה-21.

כבר נכתב בהרחבה ע"י חברי בפסק הדין הקודם עניין ההסתמכות של חברי מפלגת כולנו עקב ההסכם שנחתם מול הליכוד, שקבע אומנם שההסכם תקף לכנסת ה-22.

לא יהיה נכון לקבוע כיום לאחר פיזור הכנסת ה-22 כי פג תוקפו של ההסכם עם מפלגת כולנו, כי הרי מחד תנועת הליכוד קיבלה את התמורה באופן מלא ממפלגת כולנו בגין ההסכם, אך מאידך מפלגת כולנו וחבריה עדיין לא הספיקו לקבל את התמורה מבחינתם מאותו הסכם.

43) כיוון שכך נראה לי נכון לקבוע כי יש להאריך את תוקף ההסכם עם מפלגת כולנו באופן שיחול גם לגבי הכנסת ה-23 בלבד, בין שזו תהיה כנסת שתכהן זמן ארוך או זמן קצר, אף אם חלילה ייערכו בחירות חוזרות גם לכנסת זו.

44) טרם סיום, אבקש להבהיר כי החלטה זו נובעת הן מהרצון לקבע התנהלות תקינה בתנועה עפ"י הוראות החוקה והן גם מתוך ידיעה כי החלטה זו תשרת את טובת התנועה.

אין ולא יכולה להיות מחלוקת שבחירות מקדימות יזרימו דם חדש וחיוני לעורקי התנועה לקראת הבחירות הכלליות לכנסת, דבר שיגרום לחברי הרשימה ו/או למועמדים השונים לרדת לשטח, להביא קהלים חדשים, לגייס את מיטב חברי התנועה לפעילות בתנועה ובסופו של דבר לגרום להצבעה מסיבית של כלל הציבור בארץ תומכי תנועת הליכוד בבחירות הכלליות לכנסת.

עו"ד יצחק בם, חבר בית הדין:

1. לפני כשישה חודשים עמדה בפני בית הדין השאלה מה דינם של הפריימריס במצב של פיזור הכנסת בלא הקמת ממשלה וקיום בחירות שניות תוך פחות מחצי שנה. אז פסקנו, כי הדין הוא שאין לקיים פריימריס, מכיוון שהמנדט שניתן לנבחרים לא מומש ואין החוקה מחייבת להעתיק את התזזית של המערכת הפוליטית הכללית אל תוך המערכת התנועתית ולקיים רצף של בחירות מקדימות בהפרש של כמה חודשים. אז דנו במצב חדש ובלתי צפוי, אשר עד סוף חודש מאי השנה היה נראה לנו תיאורטי לחלוטין ובלתי מסתבר בעליל. ברם, המציאות הפוליטית עולה על כל דמיון והנה, שישה חודשים לאחר פסיקתנו אנו שוב נדרשים להכריע בשאלה מה הדין כאשר בחירות רודפות בחירות מבלי להניח לכנסת ולו יום עבודה אחת של שגרה.

2. לפני שישה חודשים אמרתי כי:

בנסיבות אלה, פרשנות המחייבת קיום הבחירות המקדימות בהפרש של כחמישה חודשים אלה מאלה תפגע בזכותם של הבוחרים ובזכותם של הנבחרים כאחד. בחירתם הבוחרים לא תמומש. לנבחרים לא תינתן ההזדמנות למלא את שליחותם. לו הייתה זו גזירת הכתוב - לא היה לנו אלא להחריש. אולם, משלשון החוקה מאפשרת פרשנות אחרת, המגשימה את הזכות לבחור ולהיבחר באופן מיטבי, סבורני כי יש לבחור בפרשנות הזאת.

החוקה מאפשרת אפוא במצב המיוחד של פיזור של הכנסת בלא כינון ממשלה להימנע מבחירות מקדימות ולהתמודד לכנסת עם אותה רשימת מועמדים. ברם, החוקה אינה אוסרת ואינה מונעת את קיום הבחירות המקדימות בסיטואציה שכזאת. במצב של היעדר החלטה, אם יש להסיק מהי הדרך הנכונה להתנהל בהתאם לחוקה, סבורני, כי הפרשנות הנמנעת מהטלת חובה לקיים בחירות מקדימות היא הפרשנות העדיפה של החוקה.

3. בעומדנו שוב לפני שאלת קיום הפריימריס יש לשאול "מה נשתנה?".

4. ראשית, מעבר הזמן כשלעצמו וחזרתיות של המצב בו הכנסת מתפזרת מבלי שקמה ממשלה שזוכה באמון הכנסת, מבלי נדון ומתקבל חוק כלשהו, זולת החוק לפיזור הכנסת ומבלי שקמות וועדות הכנסת, מהווה שיקול משמעותי. לא מדובר עוד במצב תיאורטי בלתי צפוי. המשבר הפוליטי המתמשך מאפשר לתנועה פרק זמן מספיק כדי להתאים את התנהלותה לתנאים משבריים באמצעות תיקון לחוקה. בשונה מימים שלפני פיזור של הכנסת ה-21 ומייד לאחריה, איננו מצויים במצב של הלם והפתעה. האפשרות כי הממשלה לא תיכון והמדינה תיגרר לסיבוב שלישי של בחירות עמדה על הפרק לפחות מאז שראש הממשלה החזיר את המנדט לנשיא. היה די והותר זמן למלא כל לאקונה בחוקה ולחשוב על מענה לכל בעיה. יתר על כן, ככל שמתרחקים ממועד הבחירות המקדימות, כך פוחתת עוצמתה של הטענה, לפיה יש לאפשר לבוחרים ולנבחרים לממש את הבחירה. זאת, מכיוון שמעבר הזמן כרוך גם בשינוי הנסיבות הפוליטיות.

5. שנית, לקראת הבחירות לכנסת ה-23 נערכות בחירות מקדימות לראשות התנועה. סעיף 139 לחוקה קובע, כי לאחר בחירת יו"ר לפי סעיף 84(א) ייבחרו מועמדי הרשימה. החוקה כרכה אפוא את הבחירות לראשות התנועה ואת בחירות למועמדי הרשימה לכנסת. אין היגיון לפרש את החוקה כקובעת שבחירות ליו"ר תהיינה לקראת כנסת אחת, בעוד בחירות למועמדי הרשימה תהיינה לאחר בחירת היו"ר ולאחר בחירות לאותה כנסת, כך שהמועמדים ייבחרו לקראת בחירות לכנסת שאחריה. לכן, איננו מצויים במצב שהחוקה אינה מצווה על עריכת בחירות מקדימות ולא אוסרת את עריכתם. לנוכח שילובם של סעיפים 84 ו-139 לחוקה, הכף נוטה במובהק לעבר קיום בחירות מקדימות. בעתירה 1263/14 פואה נ' ראש הממשלה ויו"ר התנועה, דעתי הייתה כי אין לערוך בחירות מקדימות לרשימה באותו מועד עם הבחירות לראשות התנועה וזאת על סמך לשונו של סעיף 139 ושיקולי המדיניות העומדים מאחוריו.

אף עתה איני חושב כי החוקה מאפשר לערוך בחירות לראשות התנועה מבלי לערוך לאחריהם ולפני הבחירות לכנסת את הבחירות המקדימות לרשימה.

6. שלישית, ומנגד, כיום יש לפנינו החלטה של הגוף העליון של התנועה, בעל הסמכות השיורית, שלא לקיים את הבחירות המקדימות למועמדי הרשימה לכנסת. ההחלטה לא התקבלה כתיקון לחוקה בהליך שנועד לתיקוני חוקה, אלא כהחלטה רגילה של המרכז. מנגד, יש גם להתחשב בכך שבמרכז נערך דיון בסוגיה, הושמעו דעות שונות ובהצבעה חברי המרכז שנכחו בכינוס תמכו כמעט פה אחד בהצעה שלא לערוך בחירות מקדימות למועמדי הרשימה לכנסת.

7. ביחס להחלטת המרכז נטענו בפנינו שתי טענות. האחת עובדתית – נכנסו לאולם בו נערכה הישיבה אנשים שאינם חברי מרכז והצביעו כחברי מרכז. האחרת, אותה העלה המבקר תוך הפנייה לפסיקה, משפטית – הצבעה של מרכז שלא בהתאם לפרוצדורה של שינוי חוקה.

8. באשר לסוגיה עובדתית – יו"ר המרכז וח"כ קרון ברק שהופיעו בפנינו טענו, כי לא ניתן היה למי שאינו חבר מרכז להיכנס לאולם בו התקיים הכינוס ואף לעוזרים הפרלמנטאריים של ח"כ ברק לא הותר להיכנס. עו"ד גבאי הוכנס לאולם וניתנה לו זכות דיבור אך לבקשת נשיא בית הדין. לנוכח אלה, איני חושב ששנפל פגם כלשהו בהצבעת המרכז. גם אם הסתננו יחידים שאינם חברי מרכז לישיבה והצביעו כחברי מרכז, הרי לנוכח אמצעים שנקטו, מספרם היה קטן (אם בכלל) ובטל בשישים לעומת הרוב המוחץ בו התקבלה ההחלטה.

9. באשר לסוגיה המשפטית - בה"פ 1306-01/10 גולדנרייך נ' נתניהו ואח', (לא פורסם, 26.01.2010), אליו הפנה המבקר, קבע בית המשפט המחוזי בתל-אביב, כי המרכז חרג מסמכותו עת קיבל החלטה ברוב מוחץ לדחות את הבחירות לוועידת הליכוד, וזאת בניגוד לסעיף 55 לחוקה. בית המשפט קבע, כי הגם שההחלטה שכותרתה הייתה "הוראת שעה לשינוי החוקה" התקבלה ברוב גדול, משלא קוימו הליכים לשינוי החוקה, המרכז פעל בחוסר סמכות ויש לבטל את החלטתו.

10. הגם שבית המשפט העליון לא נזקק לסוגיה, בנושאים אחרים – חריגה מתקנון אגודה שיתופית על-ידי החלטת אסיפה כללית וחריגה מהוראות של חוק יסוד בחוק רגיל – בית המשפט העליון קבע, כי הגם שניתן לשנות את התקנון, או את חוק היסוד, בהצבעת רוב, כל עוד לא נעשה שינוי שכזה, קבלת החלטה (במקרה של אגודה שיתופית) או של חוק (במקרה של הכנסת) בסתירה למסמכי היסוד (או לחוקי היסוד) אינה כדין. לא ניתן לשנות את התקנון (או את חוק היסוד) במשתמע על ידי החלטה מאוחרת, אף אם נתקבלה ברוב גדול.

11. עניינו של גולדנרייך עסק ב-"הארכה עצמית" של תקופה הכהונה של המרכז, לאחר שזו נתארכה עד כדי פי שניים מתקופת הכהונה שהחוקה מהקציבה לו. הגם שניסוח ההחלטה של בית המשפט היה כללי, חוששני כי לא ניתן להתעלם מן הרקע העובדתי לה. מכל מקום, כפי שהבהרתי במקום אחר, לדעתי פסיקת בית המשפט המחוזי אמנם חשובה, אך אינה מחייבת את בית הדין בבחינת תקדים שאין לסטות ממנו.

12. חוזרת הקושיה לדוכתא – האם מפלגה פוליטית דמויה למדינה, או לקיבוץ ואין לסטות מהוראות החוקה בהחלטת רוב של גוף המוסמך לתקן את החוקה, אלא אם נעשה תיקון החוקה בפרוצדורה המיוחדת, הכוללת דיון בוועדת החוקה והצבעה במרכז שזומן ארבע עשר יום מראש? או שמא המפלגה דמויה לחברה עסקית, אשר צריכה להתנהל בגמישות ואסיפתה הכללית יכולה לאמץ החלטות הנוגדות את מטרתה ותקנונה ובלבד שההחלטה מתקבלת ברוב הנדרש לתיקון התקנון? איפה נמצא האיזון בין היצמדות לתקנון ועקרון החוקיות התנועתית לבין היעילות והצורך לתת מענה מיידית לאתגרי השעה?

13. מפלגה פוליטית שונה מהכנסת. תכלית קיומה של הכנסת היא להוות בית מחוקקים, כאשר עצם קיומה של הכנסת אינו מניח כי פעילותה מכוונת להשגת מטרה ספציפית כלשהי ביחס לתוכנם של חוקים. כלומר, הכנסת אינה שחקן בזירה, היא הזירה. לכן, חשובה ההקפדה על כללי ההתנהלות בזירה זו וחקיקה שהתקבלה שלא בהתאם לתקנון (או בניגוד לחוקי יסוד) לא תוכשר, גם אם התקבלה ברוב מספיק לשינוי חוקי היסוד או לתיקון התקנון. זאת מכיוון שתכלית פעילותה של הכנסת כזירה פוליטית היא שמירת אותם כללי משחק שנקבעו מראש.

14. בהקשר זה המפלגה שונה. המפלגה היא גם זירה להתמודדות בין פעילים והיא גם שחקן המשתתף במשחק הפוליטי. תכלית התאגדותה של המפלגה אינה לקיים פריימריס כדי לבחור מועמדים, אלא לזכות בייצוג המקסימאלי האפשרי בבית הנבחרים. פרשנות של תקנון המפלגה צריכה להיעשות מתוך ראיית תכלית התאגדותה. לכן, פרשנות התקנון דורשת מידה מסוימת של גמישות, מתוך ראייה שתכלית קיומה של המפלגה תסוכל אם היא תיצמד אל הפרשנות הנוקשה של התקנון משל הייתה זירה בה פועלים שחקנים פוליטיים, על חשבון הגמישות והיעילות הנדרשת ממנה בהיותה שחקן פוליטי בזירה גדולה יותר. אם היצמדות לתקנון תגרור את המפלגה לבוקה ומבולקה ולהפסד בבחירות הכלליות, הרי ההיצמדות הזאת תחתור תחת תכלית קיומה של המפלגה. האפשרות שניתנת לבית הדין לסטות מהוראות החוקה כאשר טובת התנועה דורשת זאת מחזקת את התפיסה התכליתית של החוקה כאמצעי להשגת מטרותיה של התנועה. לכן, אני סבור כי נכון יהיה לראות את פסיקת בית המשפט בעניין גולדנרייך בהקשרה הספציפי ולא ללמוד ממנה הלכה לרחבה על היעדר סמכות של המרכז לסטות מהוראות החוקה. הוראות החוקה אינן קירות בטון הכולאות את התנועה בדלת אמותיהם.

15. מנגד, אין לומר גם כי המרכז חופשי להחליט כל החלטה ובלבד שתהיה להחלטה הרוב הדרוש לשינוי חוקה. הליך שינוי דורש גם הכנה מראש של תיקון על ידי וועדת החוקה, פרסומו מראש וכינוס מרכז לצורך עניין זה, תוך שהצבעה על תיקון נערכת באופן חשאי ולא באותו יום בו נדון התיקון במרכז. הוראות אלה נועדו להדגיש את כובד הראש בו צריכים להידון התיקונים לחוקה ולמנוע מחטפים חוקתיים. מתן אפשרות למרכז לקבל החלטות תוך סטייה מהוראות החוקה ברוב מיוחס בהצבעה גלויה עלול לשים לאל את הוראות החוקה ולהפכה לגדרות של פלסטלינה, אותן ניתן למתוח ולמעוך לפי צרכי השעה.

16. סבורני, כי סעיף 124 מהווה שסתום וויסות בין הצורך להיצמד להוראות החוקה לבין האפשרות בנסיבות קיצוניות לסטות מהוראות אלה כדי למנוע פגיעה קשה בטובתה של התנועה וביכולתה של התנועה להשיג את יעדיה. ככלל, איני חושב שהמרכז, או כל גוף אחר של התנועה, יכול לקבל החלטה העומדת בניגוד לחוקת התנועה. אולם, באופן חריג, מכוח סעיף 124 לחוקה בית הדין יכול להכשיר את החלטת המרכז החורגת מהוראות החוקה כדי למנוע פגיעה קיצונית בטובתה של התנועה. (ניתן לדמות את האפשרות הזאת לדוקטרינה של השתחררות של רשות ציבורית מחוזה, אף שאין מדובר במאטריות זהות).

17. בהחלטתו על בית הדין לקחת בחשבון את מהות הגוף מקבל ההחלטה – יש לזכור, כי המרכז על פי החוקה הוא המוסד העליון של התנועה. יש לקחת בחשבון גם את אופן קבלת ההחלטה ואת מהות העניין ואת האינטרסים של הצדדים המעורבים. בייחוד עלינו להיות רגישים לפגיעה בהגינות ההליכים הדמוקרטיים ולקיפוח המיעוט. כמו כן, יש לקחת בחשבון גם את הנסיבות שהביאו לחריגה מן החוקה ואת האפשרות לתקן את החוקה בהליך סדור.

18. בענייננו, אכן קיימים טעמים כבדי משקל שלא לקיים את הבחירות המקדימות. בשתי הכנסות האחרונות לא היה ולו יום אחד של שגרה, הממשלה לא קמה, וועדות לא הוקמו, חוקים (זולת החוק לפיזור הכנסת) לא נתקבלו ולמעשה הנבחרים לא מימשו את המנדט שקיבלו מן הבוחרים. בחירות תכופות מדי עלולות לעורר מיאוס וזלזול בהליך הבחירה (כפי שנטען ביתחם לבחירות הכלליות) ואינן מיטיבות עם הדמוקרטיה התנועתית. כל השיקולים האלה הם בבחינת הצדקות משמעותיות לתיקון חוקה בין על דרך של הוראת שעה, בין בדרך אחרת, כדי למנוע את הצורך לקיים בחירות מקדימות לרשימת מועמדי התנועה לכנסת ה-23. לכך יש להוסיף את הקושי הטכני-לוגיסטי לארגן ולקיים את הבחירות המקדימות, לאפשר תקופה סבירה לספירת הקולות ולדיון בערעורים, בהתחשב בכך שהמועד האחרון להגשת רשימות המועמדים הוא ב-15 בינואר.

19. אולם, מנגד, לא נתקלנו במכשול חדש ובלתי צפוי. היה די והותר זמן לכנס את וועדת החוקה ואת המכרז ולהצביע על תיקון לחוקה. סעיף 124 לחוקה הוא תרופה בדיעבד למקרי קיצון ולא מנגנון שאפשר לבנות עליו לכתחילה כדי לתכנן ולבצע מהלכים הסוטים מהוראות החוקה. אין להרגיל את התנועה לכך שבית הדין מוציא את הערמונים מן האש בעבור מוסדותיה וקברניטיה. לכתחילה יש לקיים את החוקה, או לתקנה. בעניין זה מקובלת עליי טענת המבקר כפי שהועלתה בפנינו.

20. לכן, איני סבור בעת הזאת שיש להפעיל את סעיף 124 לחוקה ולהכשיר מכוחו את החלטת המרכז שלא לקיים את הבחירות המקדימות. טעמים, כבדי משקל וחשובים ככל שיהיו, שלא לקיים את הבחירות המקדימות צריכים להוביל למהלך של תיקון חוקה, ולא להכשרה של הסטייה מהוראות החוקה בידי בית הדין.

21. על כן, אני סבור שיש לקבל את העתירה במובן זה שבהחלטת המרכז אין די, אלא יש לקיים את ההליך המלא של תיקון חוקה, בין על-ידי הוספת הוראת שעה, ובין בדרך אחרת.

עו"ד רפי בוקר, חבר בית הדין:

פתיח

קראתי את פסק דינם של שני חבריי היושבים בדין, אב בית הדין ד"ר אריאל בוכניק וחבר בית הדין עו"ד יצחק בם, הגם שאני מסכים עם חלקים לא מעטים מהאמור בו, איני שותף לתוצאה אליה הגיעו.

אב בית הדין השופט אריאל בוכניק קבע כי החלטת המרכז שלפיה רשימת מועמדי הליכוד לכנסת ה-22 תהווה גם את רשימת הליכוד לכנסת ה-23, עומדת בניגוד לחוקה ולפיכך יש לבטלה ולקיים בחירות מקדימות.

יחד עם קביעה זו, קבע אב בית הדין כי יש לאפשר למועמדי הליכוד, אשר שובצו ברשימה במסגרת הבטחת ייצוג למחוזות, להתמודד שוב במחוזות, על אף שניהנו יותר משישה חודשים כתברי כנסת וזאת בניגוד לדין.

איני יכול לאמץ דעה זו, אפילו הייתי מסכים לתוצאת פסק דינם של חבריי. לדידי, יהיה זה בלתי סביר לבטל החלטה של מוסד עליון של תנועת הליכוד, בשל טענה כי זו נתקבלה בחוסר סמכות, בהיותה מנוגדת לחוקה, וליתן החלטה העומדת בניגוד לאותה החוקה שבגין הפרתה בוטלה החלטה אחרת.

בפסק דין קודם של בית הדין, עמדה על הפרק סוגיית חוקיות ההחלטה לאי קיום בחירות מקדימות, בהיבט של סמכות מזכירות הליכוד לקבל את ההחלטה; ולא האם היה ראוי, 'מרכז הליכוד' לקבל החלטה דומה. בעניין זה קבע בית הדין כי עדיף היה שמרכז הליכוד יקבל את ההחלטה ברוב רגיל ולא מזכירות הליכוד.

הנה כי כן, בית דין זה קבע כי החוקה והדין אינם שוללים אפשרות שלפיה המרכז יהיה ראוי לקבל את ההחלטה העומדת בבסיס עתירה זו, בנסיבות בה התקבלה.

נסיבות של דחיפות וצוק העיתים, אשר עמדו לנגד עיני הבית הדין בעתירה הקודמת, ואשר בגינם נקבע כי ההחלטה שנתקבלה במזכירות הליכוד ולא במרכז סבירה, אינם על הפרק בעתירה זו.

בעתירה זו, השאלה העיקרית אשר עומדת להכרעה הנה, האם מרכז הליכוד היה מוסמך לקבל את ההחלטה ברוב רגיל והאם ההחלטה מהווה שינוי המחייב לפעול בדרך אחרת. לאחר הכרעה בשאלה זו יהיה רלוונטי לדון בטענות נוספות כגון, הפרת עקרון השוויון ופגמים כאלה ואחרים היורדים לשורש ההחלטה עד כדי ביטולה, אפילו אם המרכז היה מוסמך לקבל את ההחלטה.

עוד נטען, כי טובת הליכוד מחייבת קיום בחירות מקדימות וגם בגין נימוק זה יש לבטל את החלטת המרכז.

עובדות רלוונטיות

1. בפנינו עתירה שעניינה חוקיות החלטת מרכז הליכוד, אשר לפיה נקבע, ביום **08/12/2019** כי רשימת מועמדי הליכוד לכנסת ה-23, תהיה זהה לרשימת מועמדי הליכוד לכנסת ה-22.
2. המשמעות האופרטיבית של החלטת מרכז הליכוד הנה כי לא יתקיימו בחירות מקדימות, 'פריימריס', לרשימת מועמדי הליכוד לכנסת ה-23.
3. העותרים טוענים, לצד טענות נוספות אשר לדעתם יורדות לשורש חוקיות ההחלטה עד כדי ביטולה, לעניין חוקיות ההליך במישור החוקתי.
4. לטענת העותרים ההחלטה 'לצלם' את רשימת הכנסת היוצאת ולא לקיים בחירות מקדימות, עומדת בניגוד לסעיף 139 לחוקה, הקובע כי לאחר בחירת יושב ראש הליכוד בהתאם לסעיף 84 (ב) לחוקת הליכוד, יבחרו כלל חברי התנועה את המועמדים לרשימה הארצית ברשימת הליכוד לכנסת.
5. העותרים טוענים כי ההחלטה מהווה שינוי חוקה. לפיכך, היה על המרכז לפעול ע"פ סעיף 55 (ה)(1) לחוקה, הקובע כי המרכז מוסמך לשנות את החוקה, ברוב של שני שלישים מהמשתתפים בהצבעה.
6. הצעה לשינוי חוקה תובא למרכז בהתאם לסעיף 57(ב).א), אשר לפיו הצעה לשינוי בחוקה לא תידון במרכז או בוועידה, אלא לאחר שנוסח השינוי המוצע הובא בפני חברי המרכז או הוועידה, 14 ימים לפני מועד ההתכנסות, והצבעה על ההצעה לשינוי החוקה לא תתקיים ביום הדיון על הצעת ההחלטה, אלא לאחריו.
7. לטענות העותרים הצטרף מבקר הליכוד, עו"ד שי גילי, אשר תמך בעמדה כי החלטת המרכז מהווה שינוי חוקה, וכי על מנת לאשרה, יש לפעול בהתאם לסעיפים 55 ו-57 לחוקה. דהיינו, יש להביא הצעה לשינוי חוקה למרכז, לאחר שוועדת החוקה דנה בשינוי המוצע והביאה למרכז לדיון, 14 ימים לפני קיום הדיון.
8. מבקר הליכוד הפציר בבית הדין שלא ליתן יד ולהכשיר החלטות ו/או פעולות בניגוד לחוקה.
9. לטענות אלה השיב ב"כ הליכוד, עו"ד אבי הלוי, וטען כי בנסיבות שנוצרו שלפיהן הכנסת פוזרה עוד בטרם היה סיפק בידי חברי הכנסת הנבחרים לעשות את עבודתם, היה נכון לקבל את ההחלטה.
10. ב"כ הליכוד הפנה את בית הדין לפסק דין קודם שהתקבל בבית הדין בסוגיה דומה, עובר לפיזור של הכנסת הקודמת, בו הכשיר בית הדין את החלטת מזכירות הליכוד המבטלת, בין היתר, את הבחירות המקדימות.
11. לטענת ב"כ הליכוד, מפסק דינו של בית הדין אשר קבע כי החלטת מזכירות הליכוד סבירה בנסיבות העניין, ניתן לקבוע מקל וחומר כי החלטת מרכז הליכוד סבירה ואינה סותרת את החוקה.
12. לעמדתו זו של ב"כ הליכוד הצטרפו חברי הכנסת חיים כץ המשמש גם כיו"ר המרכז, וחברת הכנסת קרן ברק.
13. יצוין כי לא כל מי שעלול היה להיפגע מהסעד המבוקש צורף כמשיב לעתירה. לשאלת בית הדין בעניין זה השיב העותר, עו"ד גבאי, כי מסר הודעות לכלל חברי הכנסת של הליכוד על קיומו של הדיון, וכי מדובר בשאלה חוקתית שאינה מחייבת צירוף של כל מי שעלול להיפגע

כמשיב. כמשל הביא עו"ד גבאי דוגמא לעתירה לביטול חוק הלאום, וטען כי גם בעתירה כגון זו לא מצורפים כל אזרחי המדינה. לעניין זה הוסיף מבקר הליכוד כי ישנה פסיקה קובעת כי במקום בו עלולים להיפגע אנשים רבים, אין צורך לצרף את כולם.

דיון והכרעה

14. הדברים האמורים בפסק דינו של השופט בם, בעתירה הקודמת בעניין ביטול הבחירות המקדימות, יפים שבעתיים גם לעניינו שכן, ההחלטה על ביטול הבחירות המקדימות התקבלה במרכז שהוא הגוף המוסמך העליון של התנועה.

15. מפאת חשיבות הדברים בפסק דינו של השופט בם יובאו להלן במלואם הסעיפים הרלוונטיים לעניינו.

א. סוגיית הפריימריז

1. חוקת התנועה קובעת כי:

דרך הבחירה

139. (א) לאחר בחירת יו"ר התנועה, כאמור בסעיף 84(ב), יבחרו כלל חברי התנועה את המועמדים נבחרים הרשימה הארצית ברשימת הליכוד לכנסת, אף זאת בבחירות אישיות, כלליות, שוות, ישירות וחשאיות. נציגי המחוזות ברשימת הליכוד לכנסת, ייבחרו על ידי כלל חברי מרכז הליכוד. סדרי הבחירה ייקבעו בתקנון הבחירות על ידי המרכז, לאחר דיון בוועדת החוקה" (ב) יובטח ייצוג למחוזות ולמגזרים ברשימת מועמדי הליכוד לכנסת.

2. מי שנבחר בבחירות המקדימות נבחר כדי לייצג את התנועה בכנסת. הכנסת היא הרשות המחוקקת של מדינת ישראל. הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת. תפקידה של הכנסת, לצד החקיקה, הגו פיקוח על הממשלה אותו הכנסת מקיימת באמצעות וועדותיה. מן הבחינה הזאת הכנסת ה-21 הייתה כנסת עקרה, כנסת אשר לא הגשימה שום ייעוד מיעודיה. החוק היחיד שקיבלה הכנסת כחודש לאחר השבעתה היה חוק לפיזור הכנסת. היא לא הביעה אמון בשום ממשלה ושום ממשלה לא כיהנה מכוח אמונה. וועדות קבועות לא קמו ופיקוח על פעולות הממשלה לא נעשה. חברי הכנסת שנבחרו לא מימשו את המנדט שלהם.

3. הבחירות המקדימות התקיימו אך ב-5 בפברואר. המועמדים שנבחרו בבחירות אלה לא זכו לכהן בכנסת ולייצג את התנועה בחיים הפרלמנטריים. תוך פחות מחודש מיום השבעתם נדרשו בצו התנועה וכדי למנוע חשש להקמת ממשלת שמאל, להצביע על סיום כהונתם.

4. מצב זה לא נצפה על ידי החוקה. החוקה ראתה לנגד עיניה את התסריט אליו הורגלנו מאז קום המדינה – בחירות בתכיפות של שנתיים עד ארבע שנים, כאשר בין בחירות לבחירות מכהנת כנסת הממשת את המנדט שניתן לה מידי הציבור.

5. החוקה שותקת לנוכח הקושייה מה הדין כאשר הבחירות החדשות מתקיימות בתכוף לאחר הבחירות הקודמות, מבלי שקמה ממשלה, מבלי שהכנסת הביעה אמון בה וכאשר כל ימיה של הכנסת מן הבחירות ועד פיזורן היו כמניין הימים שחוק יסוד הממשלה מקציב להרכבת הממשלה. כל מה שהחוקה אומרת הוא שהבחירות תערכנה לאחר בחירת היו"ר ותהיינה אישיות, שוות, חשאיות וישירות. סעיף 141 לחוקה מוסיף, כי על הבחירות המקדימות להתקיים לפחות שישה חודשים לפני הבחירות הכלליות.

6. לשון החוקה מאפשרת את הפרשנות, לפיה רשימת המועמדים שנבחרה ב-5 בפברואר 2019 כרשימת מועמדים לכנסת ה-21 תתמודד בבחירות שייערכו ב-17 בספטמבר 2019. אין בחוקה הוראה מפורשת

כדבר תדירות הבחירות המקדימות, כל שיש בה הוא הוראה בדבר מועדן של בחירות. הוראה זו אינה מקוימת בדרך כלל, כיוון שמאז כינון חוקת התנועה אף מערכת בחירות לא התקיימה במועדה.

7. אכן, הבחירות חייבות להיות תדירות ומשך הכהונה בין בחירות לבחירות חייב להיות קצוב. עקרון תדירות הבחירות נובע מהיותו של שלטון מוגבל והוא נועד להגשים את עקרון האחראיות – **accountability** בלע"ז, לפיו הנבחרים חבים דין וחשבון לבוחריהם. תדירות הבחירות נדרשת כדי להעמיד את מעשי הנבחרים למבחן הבחור. עקרון האחראיות הוא אחד מאבני יסוד של תנועה דמוקרטית המאפשרת לחבריה לבחור את נציגי התנועה בכנסת.

8. לכן, וודאי פרשנות שתסכל את עקרון האחראיות, גם אם היא תתיישב עם לשון החוקה, היא וודאי אינה סבירה. לו היה גוף מפלגתי כלשהו קובע כי לאחר כהונה של מספר שנים רשימת הליכוד בכנסת היוצאת תתמודד לכנסת הבאה אחריה ללא בחירות מקדימות, וודאי היה מעשה זה סותר את החוקה, גם אם פורמאלית אין הדבר נוגד את לשונה. אולם, מצבנו שונה.

9. לו הבחירות לכנסת ה-21 היו מתקיימות במועדן, כלומר בראשית נובמבר 2019, ניתן היה לקיים את הבחירות המקדימות לקראתן ב-5 בפברואר ופרק הזמן של תשעה חודשים בין הבחירות המקדימות לבחירות הכלליות הוא סביר. (אף כי מדובר במטריה שונה, הבחירות המקדימות ברבות ממדינות ארה"ב למועמדי המפלגות לנשיאות מתקיימות בחודש פברואר, לקראת בחירות שנערכות בנובמבר).

10. בבחירות המקדימות נבחרים מי שעתידיים לכהן כחברי סיעת הליכוד בכנסת. על תכליתם של הבחירות המקדימות ניתן ללמוד גם מהוראות החוקה הנוגעות לתפקידה של הסיעה בכנסת. סעיף 138 לחוקה קובע:

138. (א) הסיעה תבחר ביושב ראש הסיעה ובחברי הנהלת הסיעה.
(ב) הסיעה תבחר במועמדי התנועה לתפקיד סגן יושב-ראש הכנסת, לתפקיד יושב-ראש ועדות בכנסת ולתפקיד חברי ועדות הכנסת.

(ג) הסיעה תבחר בכל מועמד לתפקיד אחר מטעם התנועה העשוי להיבחר על-פי החוק במליאת הכנסת ו/או באחת מועדותיה, למעט מועמדים לתפקידי שרים וסגני שרים.

(ד) הסיעה תייצג את התנועה בכנסת ברוח עקרונותיה של התנועה, ובהתחשב בהחלטות מוסדותיה המוסמכים, ותפעל בכל עניין הקשור לפעולתה ולסמכויותיה של הכנסת.

11. הנה כי כן, המועמדים נבחרים לכנסת כדי לייצג את עמדות הליכוד בה ובוועדותיה. בכנסת ה-21 לא הוקמו ועדות קבועות, לא נוהלו דיונים של ממש ולא נתקבלו חוקים, זולת החוק לפיזור הכנסת. לנבחרים לא ניתנה ההזדמנות לממש את המנדט שהבוחרים נתנו להם. אף הבוחרים לא זכו למימוש רצונותיהם שבאו לידי ביטוי בבחירות המקדימות – חברי הרשימה אותם בחרו לא מימשו את המנדט שלהם ולא זכו לפעול במסגרת סיעת הליכוד, מכיוון שהכנסת אליה נבחרו לא פעלה למעשה.

12. בנסיבות אלה, פרשנות המחייבת קיום הבחירות המקדימות בהפרש של כחמישה חודשים אלה מאלה יפגע בזכותם של הבוחרים ובזכותם של הנבחרים כאחד. בחירתם הבוחרים לא תמומש. לנבחרים לא תינתן ההזדמנות למלא את שליחותם. לו הייתה זו גזירת הכתוב – לא היה לנו אלא להחריש. אולם, משלשון החוקה מאפשרת פרשנות אחרת, המגשימה את הזכות לבחור ולהיבחר באופן מיטבי, סבורני כי יש לבחור בפרשנות הזאת.

13. החוקה מאפשרת אפוא במצב המיוחד של פיזור של כנסת בלא כינון ממשלה להימנע מבחירות מקדימות ולהתמודד לכנסת עם אותה רשימת מועמדים. ברם, החוקה אינה אוסרת ואינה מונעת את קיום הבחירות המקדימות בסיטואציה שכזאת. במצב של היעדר החלטה, אם יש להסיק מהי הדרך הנכונה להתנהל

בהתאם לחוקה, סבורני, כי הפרשנות הנמנעת מהטלת חובה לקיים בחירות מקדימות היא הפרשנות העדיפה של החוקה.

14. במצב זה יש לשאול שאלה נוספת- מיהו הגוף שצריך להחליט כיצד לנהוג במצב חדש ובלתי צפוי, כאשר החוקה אינה מחייבת לערוך בחירות מקדימות, אך גם אינה אוסרת את קיומן?

15. סבורני, כי סעיף 50 לחוקה הקובע כי "הועידה, ובין ועידה לוועידה - המרכז, הם המוסד העליון של התנועה, והם רשאים להחליט בכל ענייני התנועה" נותן תשובה לשאלה זאת. לכתחילה, הגוף המוסמך לתת תשובה לשאלה "מה לעשות?" הוא המרכז. המזכירות בוחרת את מנכ"ל התנועה ומנהלי האגפים, מנחה ומפקחת על פעולתם. היא אינה הגוף המוסמך "להחליט בכל ענייני התנועה". אין בידה הסמכות השיורית ביחס לענייניה של התנועה. הסמכות השיורית נתונה למרכז. לכן, לכתחילה ובטרם הובא העניין לבית הדין, ראוי היה כי המרכז יתן את דעתו לשאלה האם לקיים בחירות מקדימות או לאו. החלטת המזכירות בעניין זה אינה מעלה ואינה מורידה.

16. ברם, באין החלטה של המרכז התשובה לשאלה האם קיימת חובה לקיים בחירות מקדימות במצב שנוצר צריכה להיגזר מלשונה, רוחה ותכליתה של החוקה. פרשנות החוקה נתונה לבית הדין ולשיקול דעתו. כאמור, סבורני כי הפרשנות הנכונה והעדיפה היא זו המאפשרת שלא לקיים בחירות מקדימות בהפרש של חמישה חודשים אלה מאלה. ברירת המחל החוקתית היא אפוא היעדר פריימריס וכדי לשנותה דרושה פעולה אקטיבית של המרכז.

17. באספקלריה של היחסים בין מוסדות התנועה, סבורני כי מוטב היה לו המרכז ולא בית הדין היה נותן את התשובה לשאלה כיצד לנהוג במצב שנוצר. במהלך הדיון הפניתי לעותרים את השאלה מדוע שמו הם פעמיהם לבית הדין ולא ביקשו לכנס את המרכז. התשובה ששמעתי הייתה שהם באו לבית הדין לקבל סעד חוקתי, מכיוון שלא המזכירות ולא המרכז יכולים לבטל את הפריימריס עליהם הורתה החוקה. דעתי, כאמור שונה. איני חושב כי החוקה מורה לקיים פריימריס במצב המיוחד שנוצר ולכן אין העותרים זכאים לסעד אותו ביקשו.

18.

19. מן הטעמים האלה, סבורני שיש לדחות את העתירות ככל שהן נוגעות לבחירות המקדימות למועמדי רשימת הליכוד לכנסת ה-22.

16. על האפשרות שרשימת מועמדי הליכוד לכנסת ה-22 תהווה את רשימת מועמדי הליכוד גם בכנסת ה-23 עמד השופט יצחק בדברים האמורים לעיל. לזאת יש לצרף את האמור בסעיף 141 לחוקה הקובע כי "הבחירות הישירות לחברי הכנסת מטעם הליכוד תיערכנה לא יאוחר מאשר שישה חודשים לפני מועד הבחירות הכלליות לכנסת"

17. אין חולק כי ההחלטה על מועד הבחירות לכנסת אינה מאפשרת את קיום הבחירות במועד הקבוע בסעיף 141.

18. בסעיף 84(א)(1) לחוקה נקבע סייג דומה למועד קיומן של בחירות ליושב ראש תנועת הליכוד, דהיינו, לא יאוחר משישה חודשים לפני מועד הבחירות לכנסת. ואולם, סעיף 84(א)(2) נתן מענה לאפשרות של קיום בחירות לכנסת במועד המוקדם משישה חודשים, שכן שם נקבע כי המרכז יקבע מועד לקיומן של בחירות ליו"ר תנועת הליכוד.

19. בענייננו, החוקה שותקת בעניין של קביעת מועד בחירות לכנסת שהוא פחות משישה חודשים.

20. לפיכך, מקום בו נקבעו בחירות לכנסת למועד שהוא פחות משישה חודשים, חוקת הליכוד אינה מחייבת קיומן של בחירות מקדימות, ומכאן גם שהמרכז היה מוסמך לקבל החלטה על ביטול

הבחירות המקדימות (ראה לעניין זה סעיף 50 לחוקת הליכוד הקובע כי "הוועידה, בין ועידה לוועידה- המרכז, הם המוסד העליון של התנועה, והם רשאים להחליט בכל ענייני התנועה").

21. יש מי שישאל עצמו מה דינם של בחירות מקדימות מקום בו הכנסת מכהנת מס' שנים ולאחר מכן מקבלת חוק לפיזור, למועד שהוא פחות משישה חודשים. לעניין זה יאמר, כי ככל שתובא להכרעת בית הדין החלטת מרכז הקובעת כי רשימת מועמדי הליכוד לכנסת הבאה תהיה זהה לרשימה הקודמת, הרי שאחת האפשרויות העומדות בפני בית הדין היא לקבוע שהחלטה אינה סבירה. יחד עם זאת, מדובר בטענה תיאורטית בלבד ובוודאי שזה לא המקום ליתן על כך את הדעת.

22. מחוקקי החוקה בחרו להבחין בין הבחירות ליו"ר הליכוד לבין מועמדי הליכוד לכנסת, והיו לכך מן הסתם טעמים טובים. מה שלא ניתן לומר הוא שהמחוקק משחית מילותיו לשווא, שכן אילו סבר שכל האמור בסעיף 84 בעניין המועדים בהם יש לקיים בחירות מקדימות, רלוונטי גם לחברי הכנסת, היה נרשם במפורש סעיף 84 ולא כפי שנרשם - "139 (א) לאחר בחירת יו"ר התנועה, כאמור בסעיף 84 (ב)...". לא כך בחרו המחוקקים. אלה חוקקו סעיף ספציפי ומיוחד לעניין המועד המאוחר ביותר לקיום בחירות מקדימות למועמדי הליכוד לכנסת.

23. מנימוקי פסק הדין הקודם ומהנימוקים אשר פורטו לעיל, אני קובע כי הייתה למרכז הליכוד, בהיותו המוסד העליון של התנועה, סמכות לקבל את ההחלטה שבבסיס עתירה זו.

24. משקבעתי כי המרכז פעל בסמכות, אין מנוס מלדחות את העתירה בכל מה שקשור לטענה כי המרכז פעל בחוסר סמכות.

25. טענה נוספת עסקה בסוגיית השוויון. לשיטת העותרים העובדה שמתקיימים בחירות ליושב ראש התנועה ולא למועמדי הליכוד לכנסת, מהווה פגיעה בשוויון.

26. מעבר לעובדה שסעיף 84 לחוקה מחייב את קיומן של בחירות ליושב ראש התנועה, הרי שמי שיכול היה לטעון לקיפוח הוא דווקא יו"ר הליכוד, אשר הופלה לרעה ביחס לחברי הכנסת, ולא להיפך. לפיכך, אני דוחה את הטענה שלפיה הופר עקרון השוויון והעתירה נדחית גם בעניין זה.

27. עוד נטען על ידי העותרים כי היה פגם בזימון חברי המרכז. לעניין זה יאמר כי חברי המרכז הנם אנשים פוליטיים המעורבים בענייני התנועה, וכי מועד כינוס המרכז היה מן המפורסמות, כך שגם באם לא הגיע למי מהם הזימון כפי שסבור העותר, אני קובע שחלה על חברי המרכז חזקת הידיעה בדבר כינוס מרכז הליכוד ומועדו, שכן זה פורסם בכל כלי תקשורת ממוסד, כמו גם ברשתות החברתיות.

28. כך או אחרת, מקום שאין בפנינו עתירה של חבר מרכז על אי זימונו כדין, הרי שמתיתר הצורך לדון בכך. לפיכך העתירה נדחית גם בהיבט של פגם נטען זה.

29. עו"ד גבאי טען כי טובת התנועה מחייבת את קיומן של בחירות מקדימות. כתמיכה לעמדה זו ציטט את הפרשן הפוליטי יעקב ברדוגו. עם כל הכבוד לפרשן הפוליטי, לא יכול להיות חולק על כך שחברי המרכז, אשר הצביעו בעד ההחלטה המוצעת, רוצים את טובת התנועה. היעלה על הדעת שבית הדין יעדיף את עמדתו של פרשן פוליטי בכיר וחשוב ככל שיהיה, על דעתם של חברי המרכז, שמעצם השתייכותם אליו מבקשים הם טובת הליכוד, ואשר חזקה עליהם שבבואם להצביע הם עושים זאת כאשר טובת הליכוד עומדת לנגד עיניהם. מכאן שהעתירה נדחית, גם מהטעם שלפיו טובת הליכוד היא שיתקיימו בחירות מקדימות.

30. בעניין אי צירוף כל אלה שעלולים היו להיפגע מהסעד המבוקש, יאמר כי ספק רב באם ניתן הסעד המבוקש ללא כל קשר לנימוקים אשר בגינם דחיתי את העתירה.

הכרעת הדין

1. לפיכך אנו מחליטים ברוב דעות לקבל את העתירות באופן שנקבע בזה שהחלטת מרכז הליכוד מיום **12/12/19** שקבעה שלא יתקיימו בחירות מקדימות של מועמדי הליכוד לרשימת הליכוד בבחירות לכנסת ה- **23** וכי רשימת הליכוד כפי שהוגשה ואושרה לכנסת ה- **22** תהיה רשימת הליכוד גם בבחירות לכנסת ה- **23**, בטלה ומבוטלת.
 2. לצורך קבלת החלטה לביטול בחירות מקדימות- פריימריז לרשימת הליכוד לכנסת, יש לקיים הליך מלא של שינוי ו/או תיקון החוקה, בין ע"י הוראת שעה ובין בדרך אחרת, והכל כמפורט בחוקה לצורך עניין זה.
 3. ככל שלא יתבצע הליך לשינוי ו/או תיקון חוקה כמפורט לעיל, יש לקיים לאלתר בחירות מקדימות לרשימת הליכוד לכנסת ה- **23**, בסדר זמנים כפי שייקבע ע"י רשויות התנועה.
 4. ככל שיתקיים הליך פריימריז לרשימת הליכוד לכנסת ה- **23** כמפורט לעיל, נקבע בזה כי יהיה צילום מצב מהבחירות המקדימות לכנסת ה- **21** לבחירות המקדימות לכנסת ה- **23**, באופן ולעניין זה בלבד, שכל מי שהתמודד אז במסגרת המחוזות ו/או השיריונים השונים יוכל לעשות כן גם כיום לקראת הבחירות לכנסת ה- **23**.
- ברור כי כל מי שהתמודד בבחירות המקדימות לכנסת ה- **21** ברשימה הארצית יוכל להתמודד כיום לקראת הבחירות לכנסת ה- **23** במסגרת הרשימה הארצית בלבד.
5. נקבע בזה שתוקף ההסכם עם מפלגת כולנו מוארך בזה באופן שיחול גם בכנסת ה- **23** בלבד, בין שזו תהיה כנסת שתכהן זמן ארוך או זמן קצר ו/או אף אם חלילה אם ייערכו בחירות חוזרות גם לכנסת זו.
 6. רשויות התנועה יפעלו בהקדם כדי לקיים ולמלא אחר האמור בפסק דין זה.

ניתן היום, יום חמישי, כא' בכסלו תש"פ, 19 בדצמבר 2019.

(-)	(-)	(-)
חבר בית הדין עו"ד יצחק במ	חבר בית הדין עו"ד רפי בוקר	ראש הרכב בית הדין עו"ד אריאל בוכניק