

# מגבלות על שינויים בחוקי הבחירות לקראת הבחירות

מורן קנדלשטיין-היינה | גיא לוריא |  
אסף שפירא | אסף הימן

מאי 2026



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

הצעה  
לסדר  
65

עיוטה



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

## מגבלות על שינויים בחוקי הבחירות

### לקראת הבחירות

מורן קנדלשטיין-היינה | גיא לוריא | אסף שפירא | אסף הימן

הצעה לסדר 65

טיוטה

מאי 2026



## תוכן העניינים

5	<b>תקציר</b>
8	<b>חלק א. מבוא</b>
13	<b>חלק ב. הגבלות כלליות על הכנסת והממשלה בתקופת בחירות</b>
	<b>חלק ג. על העיקרון שאין מתקנים את דיני הבחירות לקראת בחירות אלא</b>
17	<b>בהסכמה רחבה</b>
	<b>חלק ד. המעמד המשפטי של העיקרון שאין מתקנים את חוקי הבחירות לקראת</b>
29	<b>בחירות אלא בהסכמה רחבה</b>
37	<b>חלק ה. המנהג החוקתי והדין המצוי</b>
42	<b>חלק ו. המנהג החוקתי והדין הראוי</b>
44	<b>חלק ז. מתווה להסדרת חוקתית</b>



## תקציר

מחקר זה בוחן את התנאים הקיימים בדין לצורך שינוי חוקי הבחירות ערב בחירות, וכן משרטט את הדין הרצוי בסוגיה זו. המחקר בוחן פרקי זמן שונים: שנת בחירות, ובעיקר התקופה שלקראת הבחירות, אשר כוללת הן את תקופת הבחירות והן את התקופה הסמוכה לה (שבה ידוע שהבחירות יוקדמו).

נקודת המוצא העומדת ביסוד המחקר היא ששינויים בחוקי הבחירות הנערכים לקראת בחירות – ככל שיוחלו בתחולה מיידית – עשויים להטיל צל כבד על ההגיונות והלגיטימיות של הליך הבחירות ולעורר קשיים משפטיים. זאת, הן בשל החשש מפני פגיעה בעקרון השוויון בבחירות ובזכות לבחור ולהיבחר והן בשל הפרה של דרישת הכלליות של החוק ושל האיסור על חקיקה פרסונלית.

החששות הללו מצאו ביטוי במשפט ההשוואתי. **ועדת ונציה** (גוף של מומחים הממליץ למועצת אירופה) המליצה להימנע משינויים מהותיים בדיני הבחירות **שנה לפני הבחירות**. עקרון הריסון בשנת בחירות שנקבע על ידי ועדת ונציה הוכר בפסיקתם של בתי המשפט החוקתיים במדינות אחדות וכן בפסיקת **בית המשפט האירופי לזכויות אדם**. נוסף על כך, יש מדינות שבהן עוגנו מגבלות מפורשות על האפשרות לשנות את דיני הבחירות בסמוך למועדן – בין בחוקה ובין בחקיקה רגילה.

ומה בישראל?

על יסוד ניתוח אמפירי של חקיקה בענייני בחירות שהתקבלה בשנת בחירות או לקראת בחירות משנת 1992 ועד היום, אנו מראים כי **במרוצת השנים התבסס בכנסת נוהג שאין מקבלים שינויים בחוקי הבחירות לקראת בחירות אלא בהסכמה רחבה**.

**לקיומו של נוהג זה יש תוקף משפטי משני טעמים:**

ראשית, לנוכח הוראת סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת, הקובעת כי במקרה שסדרי עבודתה של הכנסת לא עוגנו במפורש בהסדר סטטוטורי – על הכנסת לפעול על פי הנוהג והנהל המקובלים בה. מכאן שבמקרים מסוימים נוהג פרלמנטרי זה עשוי לכבול את הכנסת מבחינת סדרי עבודתה המחייבים.

שנית, מאחר שנוהג זה התגבש לכדי מנהג חוקתי. אומנם בית המשפט העליון טרם קבע מסמרות בדבר תוקפו המחייב של המנהג החוקתי. מכל מקום, אנו מראים כי כל שלושת היסודות הנדרשים להוכחת קיומו של מנהג חוקתי שנקבעו בפסיקה מתקיימים בענייננו:

(1) **פרקטיקה מושרשת היטב** – הניתוח האמפירי מלמד כי רוב התיקונים לדיני הבחירות שהתקבלו בתקופת הבחירות היו פרי הסכמה רחבה. **במשך למעלה משלושים שנה, מתוך 60 תיקונים שמצאנו – רק בחמישה מקרים הכנסת סטתה מן הנוהג האמור, וברקע של חלק מהם עמדו נסיבות ייחודיות למדי. הדבקות בפרקטיקה זו התחדדה עם השנים, כך שבעשרים השנים האחרונות, הנוהג שאין מתקנים את דיני הבחירות בתקופת בחירות או בסמוך לכך אלא בהסכמה רחבה הופר רק פעם אחת, וגם בהפרה זו ההתנגדות לחקיקה נבעה מההתנגדות לעצם פיזור הכנסת ולא מהסתייגות מהתיקונים בדיני הבחירות.**

(2) **קיומה של תודעת חיוב ברורה** – עיון בפרוטוקולים של דיוני הכנסת מוכיח כי אין זה מקרי שתיקונים שהתקבלו ערב בחירות זכו להסכמה רחבה. חברי הכנסת היו מודעים היטב לקיומה של הפרקטיקה שתוארה לעיל וראו עצמם מחויבים לפעול על פיה.

(3) **קיומו של רציונל כבד משקל המבסס את הפרקטיקה – ביסודה של הפרקטיקה הנטענת ניצבת השאיפה להבטיח את מימושו של העקרונות העומדים ביסוד הליך הבחירות, ובראשם עקרון השוויון בבחירות והזכות לבחור ולהיבחר.** פרקטיקה זו אף מתיישבת היטב עם העיקרון שהוכר בפסיקת בית המשפט העליון (במיוחד לאחרונה במסגרת בג"ץ **חוק טבריה**) שאין לשנות את כללי המשחק תוך כדי המשחק.

הינה כי כן, שלושת היסודות הנדרשים להוכחת קיומו של מנהג חוקתי מתקיימים במקרה זה. אשר על כן, לעיקרון שאין מקבלים תיקונים בדיני הבחירות בתקופת בחירות יש תוקף משפטי, הן על בסיס סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת והן על בסיס מעמדו כמנהג חוקתי (אף שכאמור בית המשפט העליון טרם הכיר בדוקטרינה זו בישראל), והוא **מטיל מגבלה על הכנסת בכל הנוגע לתיקון חוקי בחירות לקראת בחירות.**

למסקנה זו יש חשיבות רבה לנוכח יוזמות חקיקה שונות לתיקונים בדיני הבחירות שקודמו לאחרונה ויש חשש שיעשה ניסיון להשלימן עוד לפני הבחירות הקרבות לכנסת ה-26. מעבר לקושי שחלקן מעוררות לגופן מן ההיבט של טוהר הבחירות ושוויון, קידומן בעת הזו יהיה משום שחיקה של הנורמה שחקיקה בתקופת בחירות מתקבלת בהסכמה רחבה. חשש זה גובר לנוכח הנסיגה הדמוקרטית שישראל חווה בשנים האחרונות.

אם כן, המנהג החוקתי מחייב לקדם תיקונים בחוקי הבחירות לקראת בחירות בהסכמה רחבה. ואולם **הדין המצוי מחייב לעיתים להסתייג גם מתיקונים המתקבלים בהסכמה רחבה.** תנאי זה אינו מספק ערובה להבטחת עקרונות היסוד העומדים ביסוד הליך הבחירות. זאת, בצל החשש מפני קידום חקיקה שתפגע במפלגות חדשות או במועמדים חדשים, או לכל הפחות תשרת רק או בעיקר מפלגות ומועמדים שמכהנים בכנסת לעומת שחקנים חדשים; דוגמה מובהקת לכך היא חקיקה ערב בחירות בענייני מימון מפלגות. חקיקה מעין זו עשויה לפגוע בעקרון השוויון בבחירות ובזכות לבחור ולהיבחר ללא תלות במועד קידומה. ואולם קבלתה ערב בחירות מאחריה את הפגיעה בשחקנים החדשים, לנוכח אינטרס ההסתמכות שלהם, וכן את החשש לחקיקה פרסונלית. בנוסף, לעיתים הכנסת עשויה לקדם חקיקה הפוגעת בקבוצת מיעוט מובחנת, וזו עשויה להתקבל בהסכמה חוצת מחנות פוליטיים, משום ששאר המפלגות בכנסת – לרבות מן האופוזיציה – יתמכו בה, אך הבעייתיות שבה ברורה.

**לנוכח האמור לעיל, תיקונים בדיני הבחירות המתקבלים בשנת בחירות, ובעיקר לקראת בחירות, צריכים להיבחן באופן קפדני יותר.** מעבר לרכיב ההסכמה הרחבה, ישנם פרמטרים נוספים שעשויים להקרין על ההצדקה העומדת ביסוד התיקונים הללו – ולפיכך גם על הלגיטימיות שלהם, כגון עיתוי קבלת התיקון, השלב בהליך החקיקה שבו הייתה מצויה יוזמת החקיקה לפני תחילת תקופת הבחירות, סוג התיקון (טכני או מהותי), ועמדתם של גורמי המקצוע האובייקטיביים האמונים על ניהול הבחירות, ובראשם גורמי המקצוע בוועדת הבחירות המרכזית.

בחלקו האחרון של המחקר אנו מציגים את **עמדתנו באשר לדין הרצוי ביחס לשינוי חוקי בחירות בשנת בחירות.** לדעתנו, המנהג החוקתי אינו מספק מענה מיטבי לחששות העולים מחקיקה המשנה את דיני הבחירות ערב בחירות.

ראשית, לא תמיד ביסוד תיקונים המתקבלים ערב בחירות ניצב טעם ראוי. אומנם הצדקה ראויה אינה בהכרח מבטיחה שהתיקון הוא רצוי או חוקתי, אך יש בה כדי להקרין על הלגיטימיות שלו. יש בדרישה זו גם כדי להדגיש את חשיבות אינטרס היציבות של דיני הבחירות, שבא לידי ביטוי בהמלצות

ועדת ונציה, כמו גם את חשיבות ההגנה על ציפיותיהם של האזרחים ועל זכויותיהם של מי שאולי לא יהיו חלק מההסכמה הרחבה.

שנית, השחקנים הפוליטיים מתחילים להיערך לבחירות הרבה לפני תקופת הבחירות. משכך, החששות לניצול לרעה של הכוח הפוליטי כשמדובר בשינוי דיני הבחירות צפים ועולים גם בשלב שלפני תקופת הבחירות. לנוכח האמור לעיל, אנו סבורים כי **הדין הראוי מצריך לנקוט ריסון בתקופה מוקדמת יותר – עד כשנה לפני הבחירות, וכן לספק הצדקה ראויה לתיקון המתקבל בתקופה זו.**

לבסוף, אנו ממליצים לעגן מגבלה חוקתית על האפשרות לתקן את חוקי הבחירות ערב בחירות. עיגון זה נדרש כדי "להגן על הקיים", בעיקר על רקע הנסיגה הדמוקרטית, שבמסגרתה היינו עדים לא אחת לרמיסה של נהגים ופרקטיקות מקובלים, ובשים לב לעובדה שטרם הוכר בפסיקה תוקפו המחייב של המנהג החוקתי. בנוסף, ההסדר המוצע כולל הוספת רכיבים מהדין הרצוי.

על פי המוצע, **בחוק-יסוד: הכנסת תעוגן הוראה שלפיה תיקון בדיני הבחירות שהתקבל לקראת בחירות או בשנת בחירות לא יחול באופן מיידי, אלא אם התקבל ברוב גדול (שייקבע בסעיף זה), ובהינתן כי הוא נדרש לצורך הבטחת הניהול התקין של הבחירות.**

## חלק א. מבוא

בחירות חופשיות ושוות הן יסוד חיוני לקיומה של דמוקרטיה, באשר הן מבטאות את ריבונות העם.<sup>1</sup> לכן, דומה כי לא ניתן להפריז בחשיבות של הבטחת טוהר הבחירות והגינותן במדינה דמוקרטית. ערכים בסיסיים אלה הם תנאי הכרחי (גם אם לא מספיק) לגליטימיות של ההסדר החוקתי.<sup>2</sup> בטבורם של דיני הדמוקרטיה ניצבים דיני הבחירות – מכלול הנורמות המעצבות את ההשתתפות הפוליטית בהליך הבחירה של נציגי הציבור. כללים אלה מסדירים את אופן מימוש הזכות לבחור ולהיבחר, והקפדה עליהם מבטיחה כי רשויות השלטון ייהנו מהלגיטימציה הדרושה לשם הפעלת סמכויותיהן.<sup>3</sup>

מחקר זה עוסק בתנאים הקבועים בדין הקיים לשינוי בחוקי הבחירות ערב בחירות, מתוך הצגת עמדתנו ביחס לדין הרצוי בנושא זה. המחקר מתמקד בשנת בחירות ובעיקר בתקופה שהגדרנו "לקראת בחירות" – הכוללת הן את תקופת הבחירות, המתחילה מרגע היווצרות עילה להקדמת הבחירות (או כשלושה חודשים לפני הבחירות אם הבחירות נערכות במועדן), והן את התקופה הסמוכה לתקופת הבחירות.

אחד מביטויי היסודיים של עקרון שלטון החוק, שהוא גם נקודת המוצא למחקר זה, הוא שאין משנים את כללי המשחק תוך כדי משחק. עיקרון זה, שהוכר בפסיקתו של בית המשפט העליון, מקבל משנה תוקף בתחום הרגיש של דיני הבחירות. בנסיבות מסוימות, שינויים בחוקי הבחירות שנערכים בסמוך לבחירות – אם הם מוחלים בתחולה מיידית – עשויים לעורר קשיים משפטיים, הן בשל פגיעה בשוויון בבחירות ובזכות לבחור ולהיבחר והן בשל הפרה של דרישת הכלליות של החוק לצד האיסור על חקיקה פרסונלית.<sup>4</sup>

נדגיש: שינויים בחוקי הבחירות לקראת בחירות אינם נעשים בהכרח ממניעים פסולים, והם אף עשויים להיות נחוצים. משכך, איננו טוענים שהם פסולים אפריורית. עם זאת, לא אחת שינויים בדיני הבחירות שנעשים שעה שהבחירות בפתח עשויים להטיל צל כבד על ההגינות והלגיטימיות של הליך הבחירות כולו ולכן גם לפגוע באמון הציבור בהליך הבחירות ובמוסדות השלטון.<sup>5</sup> תובנה זו מצאה ביטוי בנוהג שהתבסס במרוצת השנים בכנסת שאין מקבלים שינויים בחוקי הבחירות לקראת בחירות אלא בהסכמה רחבה.<sup>6</sup>

---

\* אנו מבקשים להודות (בסדר א"ב) לדנה בלאנדר, נעה גשן, ענת טהון אשכנזי, גאיה משיח סיגאוי, סוזי נבות ואביטל פרידמן, על הערותיהן המועילות למחקר זה.

<sup>1</sup> השוו: א"ב 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-16 נ' טיבי, פ"ד נו(4) 1, פס' 14 לפסק דינו של הנשיא ברק (2003).

<sup>2</sup> השוו: דפנה ברק-ארז "לקראת דיני דמוקרטיה בישראל" עיוני משפט לג 527, 529 (2011).  
<sup>3</sup> שם.

<sup>4</sup> ראו על כך: יניב רוזנאי וגיל גן-מור "האיסור על שינוי דיני הבחירות בשנת בחירות" [ICON-S-IL Blog](#) (30.11.2025).  
<sup>5</sup> על החשיבות בוודאות של כללי הבחירות והחשש כי שינויים בכללי הבחירות ברגע האחרון יפגעו בהגינות או בלגיטימיות של הבחירות או יאפשרו מניפולציה (נכתב על רקע הקורונה) ראו: Richard H. Pildes, [Election Law in an Age of Distrust](#) 74 STANFORD LAW REVIEW ONLINE 100 (2022).

<sup>6</sup> לעמדה ברוח זו ראו במכתבה של האגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי לכנסת בנושא "חקיקה בפרגת בחירות" מיום 20.11.2019.

במחקר נבקש לבסס את קיומו של נוהג זה ונטען כי יש לו משמעות משפטית משני טעמים.

ראשית, הואיל ונוהג פרלמנטרי עשוי לכבול את הכנסת בהתאם להוראת סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת; שנית, מאחר שנוהג זה, כפי שנראה, התגבש לכדי **מנהג חוקתי**.

אשר על כן – לעיקרון שאין מקבלים תיקונים בדיני הבחירות בתקופת בחירות יש תוקף משפטי, והוא **מטיל מגבלה על הכנסת בכל הנוגע לתיקון חוקי בחירות לקראת בחירות או בסמוך לכך**.

בנוסף, נציג את עמדתנו שהדין המצוי מחייב לעיתים להסתייג גם מתיקונים בדיני הבחירות לקראת בחירות המתקבלים בהתאם למנהג שהתבסס, היינו – בהסכמה רחבה. זאת, כאשר מדובר בחקיקה המיטיבה עם חברי הכנסת המכהנים על חשבונם של שחקנים פוליטיים חדשים, תוך פגיעה בעקרון השוויון בבחירות ובזכות לבחור ולהיבחר. ההיסטוריה מלמדת כי חשש זה מקבל משנה תוקף בכל הנוגע לענייני מימון מפלגות. חקיקה מעין זו, שעל פי הפסיקה ניתן לראות בה מקרה פרטי של דוקטרינת ה"כנסת מחוקקת לעצמה", אומנם עשויה לעורר קושי גם אם תתקבל שלא לקראת בחירות. ואולם קבלתה ערב בחירות מחריפה את הפגיעה בערכים האמורים לנוכח אינטרס ההסתמכות של השחקנים החדשים.

כמו כן, נציג את עמדתנו ביחס לדין הרצוי, שהוא מגביל יותר מהמנהג החוקתי, משני טעמים: ראשית, מאחר שיש מקום להתנות תיקונים בדיני הבחירות ערב בחירות בקיומה של הצדקה ראויה. שנית, הואיל והוא מצדיק ריסון בתיקון דיני הבחירות בתקופה מוקדמת יותר, עד כשנה לפני הבחירות.

לנוכח האמור לעיל, בחלקו האחרון של המחקר נציע לעגן הוראה חוקתית המגבילה את האפשרות לתקן את דיני הבחירות בשנת בחירות, על ידי הדרישה שהתיקון יתקבל בתמיכת רוב גדול של חברי כנסת, ורק אם הוא נדרש לצורך ניהול תקין של הבחירות. הוראה זו תעגן בחוק יסוד את המנהג החוקתי הקיים ואף תרחיב אותו. הסדר זה גם מבקש למתן את החשש מפני פגיעה בשחקנים פוליטיים חדשים.

המחקר מתמקד במגבלות החלות על הכנסת ביחס לתיקונים בחוקי בחירות שהתקבלו לקראת בחירות הנובעות מן העיתוי שבו מתבצע התיקון. לכן, אין הוא עוסק בתיקונים המתקבלים בעיתוי אחר. כמו כן, מחקר זה אינו עוסק בכלל המגבלות העשויות לחול על תיקון דיני בחירות, למשל כאלה הנובעות מעקרונות כלליים אחרים של חקיקה או מן הדוקטרינה של שימוש לרעה בסמכות המכוננת.

המניע לכתיבת מחקר זה הוא יוזמות חקיקה לתיקונים בדיני הבחירות שקודמו לאחרונה בכנסת ה-25, ויש חשש כי ייעשה ניסיון להשלימן בשנת בחירות ואף בסמוך לבחירות לכנסת ה-26.<sup>7</sup> מעבר לקושי שכמה מהן מעוררות לגופן, מן ההיבט של טוהר הבחירות – קידומן בעת הזו יהיה משום שחיקה של הנורמה שלפיה חקיקה בתקופת בחירות מתקבלת רק בהסכמה רחבה. החשש שתואר לעיל גובר

---

<sup>7</sup> כמו למשל "חוק בנט" – הצעת החוק שביקשה להטיל בנסיבות מסוימות על מפלגות אחריות לחובות מפלגות שחדלו מלהתקיים (אם בראש המפלגה עומד מי שעמד בראש המפלגה שחדלה להתקיים). על הצעת החוק הזו, ראו אסף שפירא ועמיר פוקס, "הצעת חוק מימון מפלגות (חוק בנט)", חוות דעת אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (26.10.2025). הצעות חוק אחרות שיש חשש שיקודמו בעת הנוכחית נוגעות לפסילת רשימות ומועמדים, תיקונים בשיטת הבחירות או גיל ההצבעה ועוד, ראו: אסף שפירא וגיא לוריא שמירה על טוהר הבחירות לכנסת ה-26 – מיפוי הסכנות ודרכי ההתמודדות עימן 24-25 (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2026).

לנוכח הנסיגה הדמוקרטית שישראל חווה בשנים האחרונות.<sup>8</sup> הניסיון ההשוואתי מלמד כי במדינות שבהן חלה נסיגה דמוקרטית, אחד מן המהלכים הנפוצים שננקטו הוא קידום חקיקה הפוגעת בשוויון בבחירות ואשר נועדה להיטיב עם מפלגות השלטון.<sup>9</sup>

## הגדרות ומינוחים

במחקר זה התמקדנו בחקיקה בענייני בחירות לכנסת, אשר מסדירה את הליך הבחירות, שיטת הבחירות, הזכות לבחור ולהיבחר, תעמולת בחירות, מימון מפלגות, וכיוצא באלה. באשר להגדרה של "תקופת בחירות" – אין הגדרה אחידה למונח זה, חוקים שונים מציינים תקופות שונות.<sup>10</sup> כך למשל, הגבלות שונות לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, חלות ב-90 הימים שלפני הבחירות לכנסת; חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, מגדיר את "היום הקובע" כ-101 יום לפני הבחירות, או 3 ימים לאחר היווצרות העילה להקדמת הבחירות; בחוק הבחירות לכנסת, התשכ"ט-1959, מצוינים מועדים שונים – ובהם 100 יום לצורכי תקופת צינון של בעלי תפקידים שונים, ו-150 יום לפני הבחירות כ"יום הקובע" לעניין תוכן המידע מפנקס הבוחרים שעובר בפעם הראשונה למפלגות ולסיעות. המועד של 150 ימים רלוונטי במיוחד, שכן לפי פסיקת בית המשפט העליון בנוגע לבחירות המקומיות, גם בבחירות אלו זהו "היום הקובע" לעניין שליפת מידע מפנקס הבוחרים – תחילתה של תקופת הבחירות.<sup>11</sup> בחוקים אחרים יש אף מועדים ארוכים יותר, למשל הדחת חבר כנסת לפי חוק-יסוד: הכנסת לא יכולה להתבצע בתקופה של 180 יום לפני הבחירות לכנסת (או לחלופין – מיום היווצרות העילה להקדמת בחירות).

לצורך ביסוס המנהג החוקתי איננו רואים צורך לאמץ הגדרה אחת מדויקת של תקופת הבחירות, אף שלצורך הנוחות והבדיקה נתייחס לתקופת בחירות הנערכות במועדן כתקופה של כשלושה חודשים לפני יום הבחירות, ואם מדובר בבחירות מוקדמות, תקופת הבחירות מתחילה עם היווצרות העילה (לצורך העניין – קבלת חוק התפזרות הכנסת, או פיזור הכנסת והקדמת הבחירות בשל אי-קבלת חוק התקציב במועד, פיזור הכנסת בצו על ידי ראש הממשלה ובהסכמת הנשיא או מיצוי הליכים להרכבת ממשלה).

לצד זה, נתייחס גם לתקופות מוקדמות יותר לפני הבחירות: החל בתקופה שנכנה "בסמוך לתקופת הבחירות", עבור ב-150 ימים לפני הבחירות, וכלה בתקופה של שנת בחירות. הסיבה לכך היא שמבחינת הדין הרצוי יש הצדקה להסתייג אף מתיקון ללא הסכמה רחבה של דיני בחירות בתקופה

---

<sup>8</sup> ענת טהון אשכנזי ודפני בנבניסטי **סיכום שנת 2025: סקירת המהלכים להחלשת הדמוקרטיה הישראלית** (המכון הישראלי לדמוקרטיה דצמבר 2025).

<sup>9</sup> ראו על כך: János Mécs, *Courts and Populist Electoral Politics – the Case of Hungary*, 16 HAGUE J RULE 9 (2024); ANDREA KENDALL-TAYLOR, NATASHA LINDSTAEDT & ERICA FRANTZ, *DEMOCRACIES AND AUTHORITARIAN REGIMES* 111 (2019)

<sup>10</sup> תחת חוק-יסוד: הממשלה השני (בחירה ישירה) בנסיבות מסוימות ניתן היה לקיים בחירות מיוחדות רק לראשות הממשלה, כפי שאכן קרה בשנת 2001. תקופת בחירות לצרכי חוות הדעת היא גם כאשר נערכו לבחירות לראשות הממשלה גם אם לא לכנסת.

<sup>11</sup> ראו להלן בדיון בבג"ץ 5119/23 **התנועה לטוהר המידות נ' הכנסת** (אר"ש ניתן ביום 26.10.23, תוקן ביום 9.11.23) (להלן: פרשת חוק טבריה).

של שנה לפני מועד הבחירות הקבוע בחוק-יסוד: הכנסת (כלומר, המועד שבו אמורות להתקיים בחירות אם הן לא הוקדמו). בהמשך נרחיב על המועדים השונים שבהם השתמשנו לצורך הבדיקה האמפירית של תיקונים שנעשו בפועל בחוקי הבחירות.

באשר להגדרת המונח "הסכמה רחבה", קשה להציע אמת מידה מספרית מדויקת בעניין. נקודת ייחוס טבעית ומתבקשת לכאורה היא שאלת הרוב הנדרש לצורך קבלתו של חוק בכנסת. ואולם בישראל דברי חקיקה שונים דורשים רק במקרים מיוחדים רוב מיוחס. כך למשל, רוב של 80 ח"כים דרוש לצורך הארכת תקופת כהונתה של הכנסת (לפי חוק-יסוד: הכנסת) או כדי להימנע מקיום משאל עם במקרים רלוונטיים (לפי חוק-יסוד: משאל עם); רוב של 90 ח"כים דרוש לצורך הדחת חבר כנסת, ונדרשת תמיכתם של לפחות 10 ח"כים מסיעות האופוזיציה בבקשה להדחה (לפי חוק-יסוד: הכנסת). רוב זהה (90 ח"כים) נדרש גם לשם הדחת נשיא המדינה (לפי חוק-יסוד: נשיא המדינה). אשר על כן, לצורכי מחקר זה נבקש שלא להציב קריטריון מספרי. במקומו נגדיר "הסכמה רחבה" כהסכמה חוצת מחנות פוליטיים. משמעות הדבר היא שהחוק התקבל גם על יסוד הסכמתם של חברי כנסת מן האופוזיציה. לעיתים הסכמה זו תמצא ביטוי מפורש בכך שחברי כנסת מטעם האופוזיציה הצביעו בעד החוק, אך ייתכן שהיא תבוא לידי ביטוי בכך שלא יהיו מתנגדים לחוק, היינו – הסכמה שבשתיקה (אלא אם היעדר ההתנגדות נובע מחרם שהטילו סיעות האופוזיציה על ההצבעה).

לצורכי מחקר זה, במונח "אופוזיציה" הכוונה היא לחברי כנסת מסיעות אשר ככלל ובאופן עקרוני מתנגדות לקואליציה ולממשלה (גם אם הם יכולים לתמוך אד-הוק בהצעה ספציפית שלהן); אין הכוונה לחברי כנסת מסיעות אשר אף אם הן יכולות אולי להיחשב לחלק מהאופוזיציה באופן פורמלי, בהתאם להגדרה בחוק הכנסת,<sup>12</sup> בפועל הן משתפות פעולה עם הממשלה במסגרת הסכמים של ממש או כחלק מ"תמיכה מבחוץ" לא פורמלית.<sup>13</sup>

כדי לבחון אם התגבשה הסכמה רחבה, יש להביא בחשבון כמה משתנים העשויים להעיד על הסכמה כזו, כגון: מספר זעום של מתנגדים לחוק; מספר גבוה של תומכים בחוק; מספר ניכר של תומכים בחוק מצד חברי כנסת מן האופוזיציה; מספר משמעותי של סיעות מן האופוזיציה שחברי כנסת מטעמן הצביעו בעד החוק; תמיכה מקרב מיעוטים וקבוצות מובחנות.<sup>14</sup>

ככל שיותר אינדיקציות מתקיימות ובאופן מובהק יותר, כך יהא קל יותר לסווג את החוק ככזה שהתקבל ב"הסכמה רחבה". כמו כן, נראה שקיימת "מקבילית כוחות" בעניין זה. כך למשל, ככל שאין מתנגדים לחוק, כך פוחת הצורך במספר גבוה של תומכים כדי לסווג את החוק כחוק שהתקבל ב"הסכמה רחבה" – במיוחד לאור הנוהג בכנסת של "קיצוץ" או של היעדרות חברי כנסת מההצבעה במקרה שבו התוצאה ידועה מראש. לכן לדוגמה, חוק שהתקבל ברוב של 20 חברי כנסת ללא מתנגדים יכול להיחשב לחוק שהתקבל בהסכמה רחבה (כאמור לעיל, להוציא תרחיש של חרם מצד האופוזיציה,

<sup>12</sup> סעיף 11(ג) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 מגדיר סיעות אופוזיציה לצרכי חוק זה באופן הבא: "הסיעות בכנסת שאינן צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה, ושהודיעו על כך ליושב ראש הכנסת".

<sup>13</sup> אכן, ההבחנה בין אופוזיציה וקואליציה אינה תמיד דיכוטומית: "יש להעמיד את דפוסי התמיכה בממשלה על רצף שהתנגדות מלאה ותמיכה מלאה הן רק שתי נקודות הקצה עליו": אור טוטנאור **עזר כנגדה: האופוזיציה בכנסת ישראל** עמ' 21-22 (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2013).

<sup>14</sup> יוער כי במקרים בהם נרשמה התנגדות בהצבעה על תיקוני חקיקה בהצבעה שאינה שמית, קיים קושי להתחקות אחר ההשתייכות הסיעתית של חברי הכנסת על סמך סיכום תוצאות ההצבעה בלבד.

או אז היעדר מתנגדים אינו יכול להעיד על הסכמה רחבה). מכאן שלעיתים הסכמה רחבה תבוא לידי ביטוי בהיעדר התנגדות ממשית.

נבקש כבר כעת להציב "תמרור אזהרה" ולהעיר כי קיומה של הסכמה רחבה אינה ערובה לגיטימיות או לחוקתיות של התיקון. ראשית, כאמור, לא עסקנו בכלל המגבלות העשויות לחול על תיקון דיני בחירות לקראת בחירות. שנית, כפי שנראה בפרק ה – הסכמה פה אחד היא לעולם הסכמה של חברי הכנסת הקיימת, ומשכך ייתכן שהחוק פוגע באינטרסים ובזכויות של שחקנים פוליטיים חדשים. כמו כן, ייתכן שמספר זעום בלבד של חברי כנסת יתנגדו לחקיקה, אולם כאשר אלו שייכים כולם לקבוצת מיעוט או לקבוצה חברתית מובהקת אחרת מקרב האופוזיציה, עשוי להתעורר קושי משפטי.

## חלק ב. הגבלות כלליות על הכנסת והממשלה בתקופת בחירות

תקופת הבחירות היא תקופה רגישה במיוחד, שבה יש חשיבות יתרה להקפדה על טוהר ותקינות הליך הבחירות. בין היתר, מתעורר החשש שהשחקנים הפוליטיים ינצלו את סמכויותיהם לצורך קידום אינטרסים מפלגתיים צרים, לרבות על ידי פגיעה בשוויון ההזדמנויות וסיכויי הבחירה של יריביהם.<sup>15</sup> על רקע חששות אלה נקבעו מגבלות שונות, הן סטטוטוריות והן פרי ההלכה הפסוקה, הנוגעות לכוחן של הממשלה והכנסת לפעול בתקופת הבחירות וביחס אליהן.

**לצורכי פרק זה, במונח "תקופת בחירות" הכוונה לתקופה המתחילה, ככלל, ברגע היווצרות עילה להקדמת הבחירות.<sup>16</sup>**

**באשר לממשלה,** בפסיקה נקבעו מגבלות על חופש הפעולה של ממשלת מעבר: ממשלה הפועלת לאחר הבחירות בטרם הורכבה ממשלה חדשה או ממשלה הפועלת לאחר שהוחלט על הקדמת הבחירות.<sup>17</sup> בית המשפט העליון פסק כי הגם שסמכויותיה של ממשלת מעבר זהות לסמכויות של ממשלה רגילה (בהתאם לעקרון הרציפות שבסעיף 30 לחוק-יסוד: הממשלה), מתחם הסבירות שבמסגרתו היא פועלת הוא מצומצם יותר. עליה לפעול באיפוק ובריסון בכפוף לצורך ציבורי חיוני בעשייה.<sup>18</sup> כן נקבע כי ככל שמתקרבים לתקופת הבחירות כך מתחם הסבירות מצטמצם, וכי לאחר הבחירות (עד כיוון ממשלה חדשה) הוא מצטמצם עוד יותר.<sup>19</sup> ביסוד הלכה זו ניצבים מספר טעמים.

ראשית, אם מדובר בממשלה הפועלת לאחר שהתקבלה החלטה על הליכה לבחירות מוקדמות, זו נתפסת כבעלת לגיטימציה מוגבלת, משום שהיא אינה מכהנת מכוח אמון הכנסת.<sup>20</sup>

שנית, ממשלת מעבר נמצאת בניגוד עניינים מובנה. החשש הוא מפני קבלת החלטות שנועדו לקדם את האינטרסים הפוליטיים הצרים של מפלגות השלטון, בניגוד לאינטרס הציבורי ("לכלכלת בחירות" למשל), וכן מפני ניסיונות לקבוע עובדות בשטח רגע לפני חילופי שלטון ובכך "לכבול" את ידיה של הממשלה הבאה.<sup>21</sup> בהקשר זה נציין כי אף שחוק-יסוד: הממשלה מגדיר "ממשלה יוצאת" כממשלה הפועלת לאחר הבחירות או ממשלה המכהנת לאחר התפטרות הממשלה, בפסיקה ובהנחיות היועמ"ש נקבע כי יש להשקיף גם על ממשלה הפועלת לאחר התפזרות הכנסת בעקבות קבלת חוק לפיזור הכנסת

<sup>15</sup> ראו במכתבה של האגודה לזכויות האזרח, לעיל ה"ש 6, בעמ' 2-3; לעקרון שוויון ההזדמנויות בסיכויי הבחירה, ראו לדוגמה: בג"ץ 98/69 **ברגמן נ' שר האוצר**, פ"ד כג(1) 693 (1969) (להלן: פרשת **ברגמן**); בג"ץ 869/92 **זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות**, פ"מ מו(2) 692 (1992).

<sup>16</sup> במקרה שמדובר בבחירות שנערכות במועדן, אזי כאמור תקופת הבחירות מתחילה כשלושה חודשים לפני הבחירות.

<sup>17</sup> ראו על כך: עמיר פוקס ועופר קניג **סמכויות ממשלת מעבר אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה** (7.7.2022); עוד על ממשלות מעבר ראו: יצחק ה' קלינגהופר "על ממשלות מעבר בישראל" **מבחר רשימות בנושאי דינמיקה 1970-1979**, 69 (תשל"ט); שמעון שטרית "מגבלותיה של ממשלת מעבר" **ספר יצחק זמיר על על משפט, ממשל וחברה** 737 (2005); רבקה וייל "תקופת בין השמשות: על סמכויותיה של ממשלת-מעבר" **משפט וממשל** יג 167 (תשע"ה).

<sup>18</sup> בג"ץ 5167/00 **וייס נ' ראש הממשלה**, פ"ד נה(2) 455 (2001) (להלן: פרשת **וייס**); בג"ץ 6654/22 **פורום קהלת נ' ראש הממשלה**, פס' 7 לפסק דינה של הנשיאה חיות (נבו 13.12.2022).

<sup>19</sup> פרשת **וייס**, לעיל ה"ש 18.

<sup>20</sup> בג"ץ 7510/19 **אור-הכהן נ' ראש הממשלה**, פס' 10 לפסק דינה של הנשיאה חיות (נבו 9.1.2020) פוקס וקניג, לעיל ה"ש 17.

<sup>21</sup> בג"ץ 8815/05 **לנדשטיין נ' שפיגלר** (נבו 26.12.2005) ראו גם: הנחיית היועצת המשפטית לממשלה 1.1501 **"מינויים בתקופת בחירות"** (ינואר 2021).

או בעקבות אי קבלת התקציב – כממשלת מעבר ולהחיל עליה את המגבלות שנקבעו בדין.<sup>22</sup> מגבלות אלה חלות גם ביחס לממשלה הפועלת בסמוך לבחירות המתקיימות במועדן.<sup>23</sup>

באשר לפעילות **הכנסת**, בולטת הרגישות היתרה המתעוררת בתקופת בחירות, ואכן במהלך השנים התפתחו הגבלות על פעילותה בתקופה זו. ראוי לציין שני הסדרים חוקתיים מרכזיים בעניין:

הראשון הוא סעיף 9 לחוק-יסוד: הכנסת הקובע כי ניתן להאריך את תקופת כהונתה של הכנסת רק אם קיימות נסיבות מיוחדות המונעות את עריכת הבחירות במועדן וכי תקופת ההארכה לא תעלה על הזמן המתחייב מהנסיבות הללו. בנוסף, הכנסת נדרשת לעשות זאת באמצעות חוק מיוחד שנתקבל ברוב של 80 חברי הכנסת. מגבלה זו מבטאת את ההכרה בניגוד העניינים הנובע מכך שהשלטון עלול לפעול כדי "להנציח" את כהונתו.<sup>24</sup> בהקשר זה של חשש מהנצחת כהונה ראוי להזכיר את הניסיון להאריך באופן מלאכותי את חייה של הכנסת במסגרת האירועים שהובילו לפסק הדין בעניין **שפיר**.<sup>25</sup> בפרשה זו נדונה חוקתיותו של חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 50), שהאריך את פרק הזמן המקסימלי להעברת חוק התקציב השנתי (ובכך מנע את פיזור הכנסת, בחקיקה שנעשתה זמן קצר לפני המועד שבו היא הייתה אמורה להתפזר בשל אי-העברת חוק התקציב) ובמקביל שינה את ההסדרים בחוק-יסוד: משק המדינה בנוגע לניהול התקציב ההמשכי.

עיקר פסק הדין התמקד בתיקון שבוצע לחוק-יסוד: משק המדינה ולא בתיקון לחוק-יסוד: הכנסת, משום שבסופו של דבר הכנסת לא הצליחה להעביר את התקציב גם במועד החדש, ולכן התפזרה. בנסיבות אלה, בית המשפט סבר כי העתירות בהיבט זה הפכו לתיאורטיות. עם זאת, בית המשפט מתח ביקורת על התיקון, מתוך הדגשת הסכנה שביצירת "מעקפים" שמאפשרים להאריך את כהונת הכנסת. הנשיאה דאז חיות העירה כי דחיית המועד לאישור התקציב "עושה פלסטר את 'היום הקובע'" (היום שבו הכנסת מתפזרת בשל אי-אישור תקציב המדינה במועד הקובע בחוק).<sup>26</sup> השופט הנדל הדגיש כי "ישנו קונפליקט אינהרנטי בין ההוראה ללכת לבחירות, ובין ממשלה שמעוניינת להמשיך ולכהן".<sup>27</sup>

הגבלה שנייה על כוחה של הכנסת באה לידי ביטוי במנגנון להדחת חבר כנסת על רקע הסתה לגזענות או תמיכה במאבק מזוין (המחייב כאמור הסכמה רחבה לשם הפעלתו). בהתאם לסעיף 42א(ג)(5) לחוק-יסוד: הכנסת, לא ניתן להדיח חבר כנסת בתקופת בחירות (שלפי סעיף 8א(ח)(1) לחוק הכנסת אורכה לעניין זה הוא 180 יום). בית המשפט העליון הבהיר כי סעיף זה נועד למנוע שימוש לרעה בהליך ההדחה ממניעים פוליטיים, במיוחד בעת הזו.<sup>28</sup>

---

<sup>22</sup> להנחיות היועמ"ש לגבי ממשלה הפועלת לאחר פיזור הכנסת בעקבות אי קבלת חוק התקציב ראו: קובץ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה "[לקראת הבחירות לכנסת ה-24](#)" 2 (ינואר 2021); להכרה בממשלה הפועלת לאחר קבלת חוק לפיזור הכנסת כממשלת מעבר ראו למשל: בג"ץ 5403/22 **לביא זכויות אזרח, מינהל תקין ועידוד ההתיישבות נ' ראש הממשלה** (נבו 22.9.2022).

<sup>23</sup> שמעון שטרית **הממשלה: הרשות המבצעת – פירוש לחוק יסוד: הממשלה** כרך ב 536-538 (2018).

<sup>24</sup> השוו: אדם שנער "[חופש הביטוי, חופש המימון ועקרון אי-ההנצחה](#)" **משפטים על אתר** יב 29 (2018).

<sup>25</sup> בג"ץ 5969/20 **שפיר נ' הכנסת** (נבו 23.5.2021).

<sup>26</sup> שם, פסי' 22 לפסק דינה של הנשיאה חיות. ההבהרה שלנו.

<sup>27</sup> שם, פסי' 2 לפסק דינו של השופט הנדל.

<sup>28</sup> בג"ץ 5744/16 **בן מאיר נ' הכנסת**, פסי' 31 לפסק דינה של הנשיאה חיות. יוער כי שיקול נוסף היה העובדה כי ממילא בתקופה זו קיים המנגנון של סעיף 7א.

במרוצת השנים התפתחו בכנסת גם נוהגים ופרקטיקות שנועדו להפיג את החששות שתוארו לעיל. דוגמה מובהקת לכך הם הדינים המיוחדים שהתגבשו בנוגע לפעילות הכנסת בעת פגרת בחירות. ראשית נציין כי חוק הכנסת ותקנון הכנסת קובעים הוראות כלליות ביחס לפעילות הכנסת בזמן פגרה – לאו דווקא פגרת בחירות. כך, ככלל מליאת הכנסת אינה מתכנסת בפגרה, אלא על פי דרישה של 25 ח"כים או של הממשלה,<sup>29</sup> ובית המשפט העליון הבהיר כי ההסדר המאפשר לכנס את המליאה על פי בקשת 25 ח"כים לדיון אינו כולל דיון בהצעות חוק.<sup>30</sup> הוועדות מתכנסות בפגרה לפי אישור ועדת הכנסת או יו"ר הכנסת (לפי סעיף 112 לתקנון הכנסת), אך אפשר לציין כי בכנסת הנוכחית, הכנסת ה-25, ניכרת הרחבה בפעילות הוועדות בפגרה.

ביחס לפגרת בחירות התגבש בפועל נוהג מחמיר יותר,<sup>31</sup> ופעילותה של הכנסת בעת פגרת בחירות מצומצמת יותר באופן משמעותי בהשוואה לפגרות אחרות.<sup>32</sup> כך, בעת פגרת בחירות (בניגוד לפגרות אחרות) נהוג להקים "ועדת הסכמות", שבה חברים נציגי אופוזיציה וקואליציה (יו"ר הקואליציה ונציג מסייעת יו"ר האופוזיציה).<sup>33</sup> ועדה זו מאשרת באופן פרטני כל ישיבת ועדה, להוציא חריגים שנקבעים על ידי ועדת הכנסת. ועדת ההסכמות מאפשרת השלמה של חקיקה חיונית שכבר הייתה בהליכי חקיקה, כאמור בהסכמה חוצת מחנות פוליטיים.<sup>34</sup>

הטעם לריסון המוגבר הנדרש בפגרת בחירות נעוץ הן בהכרה בכך שחברי הכנסת עסוקים בעת הזו בהכנות לבחירות ובתעמולת בחירות והן בחשש מ"חקיקת בחירות". כפי שעולה מחוות דעת של היועץ המשפטי לכנסת, המטרה היא:

מניעת הפיכתם של דיוני הכנסת לזירה לתעמולת בחירות, והרצון להימנע מ"חקיקת בחירות" ומניצול הכלים הפרלמנטריים לצורך קידום אינטרסים פוליטיים צרים או לצורך שימור כוחן של המפלגות בכנסת היוצאת (ההדגשה שלנו).<sup>35</sup>

<sup>29</sup> חוק הכנסת קובע בסעיף 9(ב) כי יו"ר הכנסת יכנס את הכנסת שלא בתקופת הכנסים של הכנסת על פי דרישה של 25 חברי הכנסת או על פי דרישת הממשלה. על פי תקנון הכנסת, 25 חברי הכנסת הדורשים לכנס את הכנסת בעת פגרה – רשאים לפרט בדרישתם נושא או שניים, ויו"ר הכנסת יעמיד את הנושאים על סדר יומה של הכנסת כהצעות לסדר היום. הכנסת תתכנס בפגרה גם אם לפחות 61 ח"כים הגישו בקשה להביע אי-אמון בממשלה (סעיף 44(ה) לתקנון הכנסת).

<sup>30</sup> ראו: בג"ץ 706/19 ח"כ פריג' נ' יו"ר הכנסת (נבו 28.3.201).

<sup>31</sup> שם. ראו בתגובת המשיבים המובאת בפסק הדין, פס' 3 ו-10 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

<sup>32</sup> "היקף שיקול הדעת של יו"ר הכנסת בנוגע לכינוס הוועדה המסדרת ומליאת הכנסת בפגרת בחירות" (חוות דעת של היועץ המשפטי לכנסת 5.1.2020).

<sup>33</sup> בג"ץ 2337/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועמ"ש (נבו 22.2.2022).

<sup>34</sup> ראו במכתבה של האגודה לזכויות האזרח, לעיל ה"ש 6, עמ' 4.

<sup>35</sup> "דיונים בבקשות לקביעת חסינות בפגרת בחירות" (חוות דעת של היועץ המשפטי לכנסת 5.1.2020). ראו גם את דבריו של יו"ר הכנסת (כתוארו אז) ריבלין: "אם אנחנו נפרוץ את סכר העמידה בפני חקיקה בזמן בחירות, שדרך כלל יכולה להיות חקיקה פופוליסטית או מחטפית – יותר מכך, למרות האמור בתקנון הכנסת ובחוק הכנסת, ביקשתי מראש הממשלה שלא לקדם איזו הצעת חוק ממשלתית אשר יכולה להיות בבחינת הצעת חוק שבמחלוקת, ויותר מכך – הצעת חוק שמחייבת דיון ציבורי מעמיק. ואכן, קיבלתי את הסכמתו של ראש הממשלה שלא תקודם חקיקה, לא פרטית ולא ממשלתית, בכנסת בזמן הפגרה, למעט בעניין שהוא צורך מיידי ודחוף במדינת ישראל..". (פרוטוקול דיון – הישיבה ה-113 של הכנסת ה-19, 10.2.2014); כן ראו את העתירה בבג"ץ 2337/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועמ"ש (6.4.2021) – המציפה את החשש מפני חקיקה חפוזה המתקבלת פרק זמן קצר לפני הבחירות במקרים שבהם מדובר במתן הטבות כלכליות, כאשר חברי הכנסת יתקשו להתנגד לה.

באופן ספציפי ביחס לוועדת ההסכמות, בהנחיית היועצת המשפטית לכנסת בעניין עבודת ועדות הכנסת בזמן פגרה נכתב שהיא –

מבטאת את התפיסה כי **בתקופת הבחירות נכון שהכנסת תנהג בריסון**, ברוח הכללים שחלים על הממשלה, **כדי להימנע מקידום עניינים שיכולים להיחשב "חקיקת בחירות"** או שיש בהם כדי לכבול את שיקול דעתה של הכנסת הבאה" (ההדגשה שלנו).<sup>36</sup>

מבחינה אמפירית, מאז אמצע העשור הראשון של שנות ה-2000, ניתן להצביע על מגמה של ירידה בנפח החקיקה בתקופת בחירות. בכנסות האחרונות מרבית חקיקה זו עסקה בסוגיות דחופות שהיה אינטרס ציבורי דוחק לקדם באופן מיידי (למשל: התמודדות עם הקורונה). בשנים עברו, החקיקה הייתה נרחבת יותר ועסקה במגוון נושאים אחרים ובהם סוגיות סוציאליות או כלכליות. עם זאת, גם בעבר רוב החקיקה בתקופת בחירות (אך לא כולה) התקבלה בהסכמה רחבה. נראה להלן שהמגמה בכל הנוגע לתיקון דיני בחירות דומה מאוד (ואף מובהקת יותר).

מגבלה פוטנציאלית נוספת שראוי להזכיר בהקשר זה נוגעת לדוקטרינה של "כנסת מחוקקת לעצמה", שמצאה ביטוי בפסיקתו של בית המשפט העליון.<sup>37</sup> המדובר בקשת רחבה של מקרים שבהם הכנסת וחבריה נמצאים בניגוד עניינים מוסדי. במצבים אלה, יש מי שטען כי קיימת הצדקה לביקורת שיפוטית הדוקה יותר.<sup>38</sup> אחד המקרים הטיפוסיים בהקשר זה הם של חקיקה הנוגעת לבחירות, ובייחוד שינויים בענייני מימון מפלגות, כאשר השחקנים הפוליטיים הקיימים מבקשים להיטיב את מצבם על חשבונם של שחקנים פוליטיים חדשים.<sup>39</sup> חקיקה מעין זו עשויה אומנם לעורר קושי ללא קשר לעיתוי קבלתה, אך הקושי מוחרף שעה שהיא מתקבלת ערב בחירות ומעצימה את הפגיעה בעקרון השוויון ובזכות לבחור ולהיבחר: הן לנוכח אינטרס ההסתמכות של השחקנים החדשים, והן משום שערב בחירות כל השחקנים הרלוונטיים וצורכיהם הכלכליים ידועים היטב – כך שברור לגמרי מי ירוויחו במיוחד מתיקונים ספציפיים בכללי המימון (למשל מהגדלת יחידת המימון, מפרישת חובות של המפלגות או מהקלות בנוגע למקדמות שמפלגות מקבלות מהמדינה לפני הבחירות), וכל שריד למסך הבערות נעלם.

---

<sup>36</sup> הנחיית היועצת המשפטית לכנסת "עבודת ועדות הכנסת בפגרה"; וראו עמדת המשיבים בבג"ץ פריג', לעיל ה"ש 30, שם המשיבים מדגישים כי יש הצדקה להגבלת חקיקה פרטית בעת פגרה וביתר שאת בעת פגרת בחירות וכי ביחס ליוזמות הממשלה קיימים מנגנוני בקרה פנימיים ובהם הצורך באישור ועדת ההסכמות – ראו פסקה 10 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

<sup>37</sup> בג"ץ 971/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת, פ"ד נו(6), 117 פסקאות 41-42 לפסק דינו של השופט חשין (2002).

<sup>38</sup> שם. עוד ראו על כך: סוזי נבות "קביעת שכרם של חברי הכנסת: 'המחליטים הם גם הזוכים'" המשפט ט, 253 283 (2004); יגאל מרזל "ניגוד עניינים של חברי כנסת: בין הנאמנות למפלגה לנאמנות לציבור?" ניגוד עניינים במרחב הציבורי 389 (2009) – המעיר כי בתחומים מסוימים, בכלל זה מימון מפלגות, יש הצדקה מיוחדת לביקורת שיפוטית, שם עמ' 426.

<sup>39</sup> וראו על כך: בג"ץ 7111/94 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ(3), 485, פס' 20 לפסק דינו של השופט חשין (1996).

## חלק ג. על העיקרון שאין מתקנים את דיני הבחירות לקראת בחירות אלא בהסכמה רחבה

כפי שנראה, במרוצת השנים התגבש הנוהג שאין מקבלים שינויים בדיני הבחירות לקראת בחירות אלא בהסכמה רחבה. לטענתנו, לנוהג זה יש תוקף משפטי מחייב. ראשית, בעקבות ההכרה החוקתית בתוקפו של נוהג בכל הנוגע לעבודת הכנסת, בהתאם לסעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת. שנית, לטענתנו נוהג זה התגבש לכדי מנהג חוקתי. לנוכח האמור לעיל, קיימת מגבלה על הכנסת בכל הנוגע לתיקון חוקי בחירות לקראת בחירות.

### 1. ביסוס הנוהג

כדי להוכיח כי התגבש נוהג כאמור, בדקנו את התיקונים בדיני הבחירות שהתקבלו בחוקים הבולטים העוסקים בכך ובמרכזם: חוק-יסוד: הכנסת, חוק-יסוד: הממשלה, חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1993, חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, וחוקי הבחירות לכנסת ולראש הממשלה. כן בחנו שורה של חוקים ספציפיים שנגעו למערכות בחירות ספציפיות. למען הזהירות יודגש כי ייתכן שלא איתרנו תיקונים ספורים, בעיקר כאלו ה"מסתתרים" בתיקונים לחוקים אחרים.

טווח התאריכים שנבדק: החל בתקופה שלפני בחירות 1992 לכנסת ועד היום. הבחירה בנקודת ציון זו מבוססת על טעמים אחדים.

ראשית, היא מספקת פרק זמן ארוך דיו כדי לזהות מגמות וכדי להצביע על פרקטיקה מושרשת – הדרושה לשם הוכחת קיומו של נוהג ומנהג חוקתי.

שנית, תחילת שנות ה-90 היא נקודת ציון מתאימה, מאחר שהיא מסמנת נקודת מפנה חוקתית. שנה זו מסמלת עידן חוקתי חדש – תחילתה של המהפכה החוקתית בכנסת והתרחבות הביקורת השיפוטית על חקיקה של הכנסת. החל בתקופה זו דיני הבחירות פעלו אפוא תחת משטר זכויות אדם מפותח יותר וביקורת שיפוטית מהותית.

שלישית, מתקופה זו גברה מאוד התדירות של תיקונים משמעותיים בדיני בחירות. דוגמאות מובהקות הן אימוץ הבחירה הישירה לראשות הממשלה – ולאחר מכן ביטולה – וכן העלאת אחוז החסימה פעמים מספר (לפני בחירות 1992 אחוז החסימה הועלה לראשונה מאז הבחירות לכנסת השנייה).<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> בין התיקונים הבולטים לדיני בחירות שהתקבלו בשנת בחירות בתקופות מוקדמות יותר, אפשר לציין את חוק מימון מפלגות המקורי משנת 1969. החוק, שהתקבל בפברואר 1969 בשנת בחירות (הבחירות התקיימו בחודש אוקטובר), נפסל בפרשת ברגמן, לעיל ה"ש 15, משום שנקבע שהוא סותר את עיקרון השוויון שבסעיף 4 לחוק-יסוד הכנסת (בכך שלפי החוק רק רשימות שניהנו בכנסת היוצאת ויכלו לקבל מימון מפלגות, ולא רשימות חדשות), ולכן דורש קבלה ברוב של לפחות 61 ח"כים – דבר שלא נעשה. תיקון מס' 4 לחוק הבחירות לכנסת, הידוע בכינויו "חוק באדר עופר", התקבל באפריל 1973 – ואילו הבחירות היו אמורות להתקיים באוקטובר של אותה שנה (אך נדחו בשל מלחמת יום הכיפורים). התיקון שינה את שיטת חלוקת המנדטים העודפים בבחירות לכנסת.

הסקירה מתייחסת לתיקונים שהתקבלו בתקופות זמן שונות, שחילקנו לשתי קטגוריות: "לקראת בחירות" ו"שנת בחירות" (ראו לוח 1 להלן).

א. **לקראת בחירות** – מונח המייחס לשתי תקופות:

(1) **תקופת הבחירות** – מתחילה מייד לאחר היווצרותה של עילה להקדמת הבחירות, ובמקרה שהבחירות מתקיימות במועדן (דבר שלא קרה בכל תקופת הבדיקה) – כשלושה חודשים לפני הבחירות.<sup>41</sup>

(2) **בסמוך לתקופת הבחירות** – המועד שבו היה ברור לח"כים ולציבור כי הבחירות יוקדמו בקרוב. הגם שההגדרה הזו עשויה להיתפס כסובייקטיבית ועמומה במקצת, במרבית המקרים ניתן לזהות מועד זה בקלות רבה למדי – כך למשל, כאשר ראש הממשלה הכריז שהוא יקדים את הבחירות או כאשר היה רוב מובהק בקריאה טרומית לחוק הפיזור, אף אם הליך חקיקתו של חוק הפיזור הושלם מאוחר יותר. חיזוק לעמדה שלפיה יש נפקות כבר לשלב ההכרזה על הליכה לבחירות ניתן למצוא בהנחיות היועצת המשפטית לממשלה – שלפיהן הממשלה הפכה לממשלת מעבר כבר ברגע ההכרזה על הקדמת הבחירות, גם אם חוק הפיזור טרם התקבל. הסיבה לכך היא שהחל ממועד זה כבר מתקיימים התנאים המהותיים המצדיקים להביא בחשבון את הדינים שנקבעו ביחס לממשלת מעבר.<sup>42</sup> תיקונים שנעשו ממש במקביל לפיזור, באותו היום, נכללים גם הם בתקופה זו.

חשוב לציין שבפועל, ההבחנה בין שני מועדים אלה – תקופת בחירות והמועד הסמוך לפני היווצרות העילה להקדמת הבחירות – לא הייתה תמיד חדה: בחלק מן המקרים היה הבדל של יום אחד בלבד בין תיקון לדיני בחירות שהתקבל במקביל לפיזור הכנסת לבין תיקון שהתקבל יום לאחר מכן, וייתכן שהדבר אף נבע מענייני לוח זמנים יותר מאשר מסיבה מהותית.<sup>43</sup>

ב. **שנת בחירות** – משנה קלנדרית לפני המועד שבו אמורות להיערך הבחירות במועדן לפי חוק-יסוד: הכנסת (בחודש חשוון בשנה שבה תמה כהונת הכנסת היוצאת, לפי ארבע שנות כהונה) ועד לתקופה שכינינו "לקראת בחירות". במקרים שבהם הבחירות הוקדמו, לא נכללו תיקונים לדיני הבחירות שרק **בדיעבד** ניתן היה לומר כי התקבלו כשנה לפני הבחירות.

<sup>41</sup> וראו כאן את לוח הזמנים לפעולות ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25: אתר ועדת בחירות המרכזית לכנסת.

<sup>42</sup> ראו: קובץ הנחיות היועצת המשפטית לממשלה [לקראת הבחירות לכנסת ה-25](#), 2 (יולי 2022); וכן את חוות הדעת של היועצת המשפטית לממשלה לגבי "מינוי ראש המטה הכללי של צה"ל בתקופת בחירות" (14.7.2022); לגישה דומה ראו בהודעת נציב שירות המדינה בעניין "מינויים בתקופת בחירות" (30.12.2018); עוד ראו את עמדת המשיבים בבג"ץ 6197/22 **איגוד רבני הקהילות בישראל נ' שרת החינוך** (8.12.2022) שעסק במינויים של חברי המועצה לחינוך הממלכתי-דתי בידי ממשלת מעבר. על פי ההליך הקבוע בחוק, שרת החינוך אמונה על המינוי שמובאה לאחר מכן לאישור הממשלה. המשיבים הדגישו כי שרת החינוך השלימה את הליך המינוי של חברי המועצה לחינוך הממלכתי-דתי לפני ההכרזה על **התפזרות הכנסת**, ראו פסקה 6.

<sup>43</sup> לדוגמה, הכנסת ה-19 פוזרה בחוק ב-8.12.2014. באותו יום התקבל בקריאה שלישית, חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 33 והוראת שעה), התשע"ה-2014. יום למחרת התקבל בקריאה שלישית חוק הבחירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2014.

**לוח 1: הגדרות של פרקי הזמן בהקשר לבחירות**

שם התקופה	נסיבות	זמן
לקראת בחירות	בחירות במועדן	3 חודשים לפני הבחירות
	בחירות מוקדמות	יום היווצרות העילה (קבלת חוק התפזרות הכנסת, או פיזור הכנסת והקדמת הבחירות בשל אי-קבלת חוק התקציב במועד, פיזור הכנסת בצו או מיצוי הליכים להרכבת ממשלה)
בסמוך לתקופות הבחירות	בחירות במועדן	לא רלוונטי למחקר הנוכחי, אך הגדרה מתאימה היא 150 יום לפני הבחירות
	בחירות מוקדמות	המועד שבו היה ברור שהבחירות יוקדמו בקרוב (למשל: הכרזת רה"מ על הקדמת הבחירות, רוב מובהק לחוק התפזרות בקריאה טרומית)
שנת בחירות	בחירות במועדן	שנה לפני הבחירות
	בחירות מוקדמות	שנה לפני מועד הבחירות לו נערכו במועדן

**הממצאים**

בסך הכול זיהינו 60 תיקונים לדיני בחירות שהתקבלו בתקופות אלה, על פי הפילוח שלהלן: 44: 57 תיקונים התקבלו לקראת בחירות – רובם (46) תיקונים בתקופת בחירות, והיתר (11) בסמוך (לפני) לתקופת בחירות; ושלושה תיקונים נוספים בתקופה שהגדרנו "שנת בחירות" (ראו לוח 2 להלן).<sup>45</sup> שלושת התיקונים הללו התקבלו חודשים רבים לפני הבחירות ובהסכמה רחבה.<sup>46</sup> על כן ניתן לטעון כי הם מחזקים את הנוהג, באשר הם מצביעים על מחויבות לקבלת תיקונים בדיני הבחירות בהסכמה רחבה – גם פרק זמן משמעותי יותר עובר לבחירות. מכל מקום – בהמשך נתמקד בתיקונים שנעשו לקראת בחירות.

<sup>44</sup> יוער כי "צמצמנו" תיקונים מסוימים – למשל, לתיקון שנכללו בו כמה תיקונים עקיפים התייחסנו כתיקון אחד; וכמו כן לא הבאנו שבחשבו את תיקון מס' 3 לחוק-יסוד: הממשלה ותיקון מס' 19 לחוק-יסוד: הכנסת, מטעמים שיפורטו בה"ש 52 להלן.

<sup>45</sup> המדובר בחוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 24), התשנ"ב-1991, ס"ח 1371, 10 – התיקון התקבל כשנה לפני המועד שבו אמורות היו להיערך הבחירות; חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 29), התשנ"ו-1996, ס"ח 1555, 30 – התיקון התקבל כמעט עשרה חודשים לפני המועד שבו אמורות היו להיערך הבחירות. חוק המפלגות (תיקון מס' 5 והוראת שעה), התשנ"ו-1996, ס"ח 1558, 48 – התיקון התקבל כתשעה חודשים לפני המועד שבו אמורות היו להיערך הבחירות.

<sup>46</sup> לכן, המועדים של 150 או 180 יום לפני הבחירות, שהיו גם הם יכולים להיות רלוונטיים להגדרה של תקופת הבחירות, כלל אינם רלוונטיים לעניין הממצאים.

התיקונים מלמדים שהתופעה שעמדנו עליה לעיל – ריסון חקיקתי בתקופת בחירות בשנים האחרונות – באה לידי ביטוי באופן קונקרטי ומובהק לגבי תיקונים לדיני הבחירות. כך, בתקופה שלקראת בחירות 1992 מצאנו שישה תיקונים לדיני הבחירות (ועוד אחד מוקדם יותר בשנת הבחירות); לפני בחירות 1996 – 10 (ועוד שניים בשנת הבחירות); ולפני בחירות 1999 – 10. בבחירות המיוחדות לראשות הממשלה ב-2001 מצאנו 12 תיקונים, ולפני בחירות 2003 – שישה. מאז אכן ניכר ריסון חקיקתי: לפני בחירות 2006 מצאנו רק שלושה תיקונים, והחל מבחירות 2009 – רק תיקון אחד או שניים לפני כל מערכת בחירות. את ריבוי התיקונים לפני בחירות 1996, 2001 ו-2003 ניתן להסביר בכך שמדובר בבחירות "תקדימיות" מבחינת שיטת הבחירות וההליכים הכרוכים בה: ב-1996 יושמה לראשונה הבחירה הישירה, ב-2001 נערכו לראשונה בחירות מיוחדות רק לראשות הממשלה וב-2003 בוטלה הבחירה הישירה. מכל מקום – גם בניכוי בחירות אלה, בולט הפער לעומת השנים האחרונות.

**לוח 2: תיקונים לדיני בחירות לכנסת ולראשות הממשלה בשנת בחירות מהבחירות לכנסת ה-13 (1992) ועד הבחירות לכנסת ה-25 (2022)**

שנת בחירות	לקראת בחירות		שנת בחירות (אלא אם צוין אחרת – בחירות לכנסת)
	בסמוך לתקופת בחירות	בתקופת בחירות	
1		6	1992
2	1	9	1996 (לכנסת ולרה"מ)
	1	9	1999 (לכנסת ולרה"מ)
		12	2001 (לרה"מ)
	2	4	2003
		3	2006
	1		2009
		1	2013
	1	1	2015
		1	2019 א
	1		2019 ב
	1		2020
	1		2021
	2		2022

\* מקור נתוני החקיקה: מאגר החקיקה הלאומי, אתר הכנסת.

## 2. תיאור הנוהג

על פי בדיקתנו, ברוב המקרים שבהם התקבלו תיקונים בדיני הבחירות לקראת הבחירות, הם התקבלו בהסכמה רחבה. לעיתים היה מדובר בהסכמה גורפת והתיקונים התקבלו פה אחד. דוגמאות לכך הן:

חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, שהתקבל ב-1992 בקריאה שלישית כבר בתוך תקופת הבחירות (אך בתחולה נדחית של שנה ולכן לא חל על בחירות אלה), בתמיכה של 59 ח"כים וללא מתנגדים או נמנעים (אף שמדובר בפחות מ-61 ח"כים, מהפרוטוקולים עולה שהחוק גובש ונחקק בתמיכת סיעות אופוזיציה וקואליציה, לרבות סיעת חד"ש הערבית ברובה). זהו חוק משמעותי, שבין היתר קבע כי רק מפלגה רשאית להגיש רשימת מועמדים.

תיקון מס' 21 לחוק-יסוד: הכנסת, שהתקבל ב-1996, עיגן בחוק היסוד את הדרישה להגשת רשימת מועמדים רק בידי מפלגה וגם הוסיף שוטרים וסוהרים להסדר הצינון בין סיום תפקידם לבין הכללתם ברשימת מועמדים לכנסת. תיקון זה התקבל ברוב של 73 תומכים, ללא מתנגדים או נמנעים.<sup>47</sup> ברוב זה התקבל גם תיקון מס' 22 לחוק-יסוד: הכנסת, ששינה את הדין ביחס למועמדות של מי שיש לו אזרחות כפולה.<sup>48</sup>

לפני בחירות 2022 התקבל בקריאה שלישית חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022, שמלבד פיזור הכנסת גם קבע כללים מקילים בכל הנוגע למימון מפלגות, בתמיכה של 92 ח"כים, ללא מתנגדים ונמנעים.

במקרים אחרים, נרשמה התנגדות אבל מינורית. כך היה, למשל, תיקון מס' 9 לחוק המפלגות (התשנ"ט-1999), שתיקן הוראות הנוגעות להוצאות ולהכנסות של מועמדים בבחירות מקדימות במקרה שבו יש פחות מתשעה חודשים לפני הבחירות, והתקבל בכנסת ה-14 בתמיכה של 21 חברי כנסת והתנגדות של חבר כנסת אחד.<sup>49</sup>

ישנם מקרים שבהם נרשמה התנגדות גדולה יותר, אך עדיין מספר המתנגדים היה קטן יחסית, והתומכים כללו גם נציגים מהאופוזיציה. משכך, ניתן לראות בתיקונים הללו ככאלה שהתקבלו בהסכמה רחבה. דוגמה לכך היא חוק הבחירות לכנסת העשרים ושלוש (הוראות מיוחדות), התש"ף-2019, שהתקבל לפי בחירות 2020 במקביל לפיזור הכנסת בשל מיצוי ההליכים להרכבת ממשלה.

---

<sup>47</sup> המקרה של החוק הזה מדגים שגם תמיכה מצומצמת, אבל פה אחד, בחקיקה – יכולה לשקף הסכמה רחבה. תיקון מס' 19 לחוק-יסוד: הכנסת התקבל ב-1996. 26.2 בתמיכה של 13 ח"כים, ללא מתנגדים ונמנעים. אך בהמשך, ב-28.2, קיבלו את התיקון פעם נוספת (וביטלו את התיקון הקודם), בשל ספקות לגבי הרוב הנדרש נוכח הוראת השריון, ובתיקון הנוסף (תיקון מס' 21) תמכו 73 חברי כנסת, ללא מתנגדים ונמנעים. מקרה דומה קרה באותם תאריכים גם בנוגע לתיקונים מס' 3 ו-4 לחוק-יסוד: הממשלה. כאמור, בספירת התיקונים לצורך כתיבת מסמך זה לא הבאנו בחשבון את תיקון מ' 19 לחוק-יסוד הכנסת ואת תיקון מס' 3 לחוק-יסוד: הממשלה.

<sup>48</sup> תיקון מקביל הוכנס גם לחוק-יסוד: הממשלה – תיקון מס' 6 לחוק-יסוד: הממשלה (השני). הוא התקבל ברוב כמעט זהה (74 בעד, ללא מתנגדים וללא נמנעים).

<sup>49</sup> תיקונים שהתקבלו בהתנגדות של שני חברי כנסת: חוק המפלגות (תיקון מס' 5 והוראת שעה), התשנ"ו-1996, בכנסת ה-13, חוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה (תיקון מס' 39), התשס"א-2000, לפני הבחירות המיוחדות לראשות הממשלה, חוק הבחירות לכנסת (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 22), התשס"ג-2002, בכנסת ה-15, וחוק המפלגות (בחירות מקדימות לכנסת השבע-עשרה) (הוראת שעה), התשס"ו-2005, בכנסת ה-16.

החוק, שקבע הוראות מיוחדות לבחירות אלה בשל הקרבה לבחירות הקודמות בספטמבר 2019, התקבל בתמיכה של 96 ח"כים והתנגדות של שבעה. כל המתנגדים הגיעו מסיעת ישראל ביתנו, ואילו שאר סיעות הכנסת, מהרשימה המשותפת, דרך כחול-לבן והליכוד ועד הבית היהודי, האיחוד הלאומי והסיעות החרדיות, תמכו בהצעה.

**ואולם היו מקרים חריגים של סטייה מן הנוהג.** מצאנו שישה תיקונים בדיני הבחירות בתקופת הבחירות שהתקבלו על רקע התנגדות רחבה, אם כי אחד מהם הוא "חריג מדומה". המדובר בחוק-יסוד: הממשלה (השני), שהתקבל ב-1992 על ידי הכנסת ה-12, שבמסגרתו אומצה הבחירה הישירה לראשות הממשלה. אומנם הוא התקבל בתוך תקופת הבחירות, אך נכלל בו הסדר מפורש שלפיו הוראותיו יחולו על בחירות ראש הממשלה ועל כינון הממשלה רק החל מהבחירות הבאות, לכנסת ה-14. כפי שהודגש קודם לכן, המחקר עוסק בתיקונים בחוקי הבחירות בתקופת בחירות שחלים באופן מיידי. מאחר שחוק היסוד במקרה זה לא חל על הבחירות שנערכו מייד לאחר קבלתו, אין מקום להכלילו במניין החריגים.<sup>50</sup>

**נותרו אם כן, חמישה תיקונים שלא התקבלו בהסכמה רחבה, ולמעט אחד שנעשה לפני בחירות 2020, כל היתר התקבלו עד בחירות 2003, נתון המתיישב עם המגמה שעליה עמדנו קודם לכן – של ריסון חקיקתי הגובר לאורך השנים.** נפרט כעת על חמשת התיקונים.

הדוגמה הקיצונית ביותר לסטייה מן הנוהג לנוכח מכלול הנסיבות היא תיקון מס' 10 לחוק-יסוד: הממשלה (השני), הידוע כ"חוק נתניהו". תיקון זה אפשר התמודדות לראשות הממשלה גם למי שאינו חבר כנסת, בניגוד להסדר שהיה קבוע קודם לכן. תיקון זה התקבל בשנת 2000, חודשיים בלבד לפני הבחירות, בהליך בזק של שבוע. הביקורת החריפה של חברי הכנסת ביחס ליוזמת חקיקה זו – שתובא בהמשך בהרחבה – באה לידי ביטוי גם בשלב ההצבעה, כאשר 65 חברי הכנסת תמכו בתיקון אל מול 45 חברי כנסת שהתנגדו לו, ו-4 שנמנעו.

דוגמה נוספת לתיקון שהתקבל שלא בהסכמה רחבה היא חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים), התשנ"ט-1999. המדובר היה ביוזמה ממשלתית שבמסגרתה נקבע כי יחידת המימון של המפלגות תשתנה לפי שינוי המדד בין שנה לשנה. חוק זה התקבל ברוב של 48 תומכים אל מול 34 מתנגדים.

התנגדות משמעותית נרשמה גם במקרה של חוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019, שבמסגרתו גם תוקן חוק מימון המפלגות באופן שהגדיל את מימון המפלגות והקל על המפלגות בהיבטים אחרים הנוגעים למימון. תיקון זה התקבל ברוב של 74 חברי כנסת, אל מול 45 מתנגדים. מכל מקום, עיון בפרוטוקול הדיון של מליאת הכנסת בקריאה שנייה ושלישית מלמד כי ההתנגדות במקרה זה לא הייתה ביחס לתיקונים בדיני מימון הבחירות אלא מההלך התקדימי של פיזור הכנסת

---

<sup>50</sup> בהקשר זה יצוין כי ישנם שני חוקים נוספים שנחקקו בתחולה נדחית. חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, התקבל כאמור לעיל בתחולה נדחית של שנה מיום פרסומו – ולכן, אף שהתקבל עמוק בתוך תקופת הבחירות של 1992, הוא לא חל על בחירות אלה. כמו חוק-יסוד: הממשלה מ-1992, גם חוק המפלגות הני"ל קבע תיקונים משמעותיים ביותר, ובראשם הקביעה שרק מפלגה יכולה להגיש רשימת מועמדים – הגבלה שאם הייתה נכנסת לתוקפה כבר בבחירות 1992 הייתה עלולה לפגוע קשות בשחקנים חדשים (ואולי גם ותיקים, וייתכן אף שמבחינה מעשית אי-אפשר היה להחיל אותה באופן מיידי בשל כך) שרצו להתמודד בבחירות אלה. חוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019, התקבל אף הוא בתחולה נדחית ולא חל על בחירות אפריל 2019.

לאחר בחירות, מבלי שהורכבה ממשלה ולאחר שהנשיא הספיק להטיל את הרכבת הממשלה רק על חבר כנסת אחד.<sup>51</sup>

שני המקרים האחרונים המשקפים גם הם סטייה מן הנוהג אם כי בצורה מובהקת פחות, הם חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 22) (הוראות שעה), התשס"א-2000, שהתקבל בתקופת הבחירות שלפני הבחירות המיוחדות לראשות הממשלה ב-2001, קבע הסדרי מימון מיוחדים לבחירות אלה, וזכה לתמיכה של 63 ח"כים ולהתנגדות של 17; וחוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 47), התשס"ג-2002, שהתקבל בסמוך לפיזור הכנסת לפני בחירות 2003, עסק בין השאר בהרחבת סמכויות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית להוציא צווי מניעה, וזכה לתמיכה של 40 ח"כים מול 15 מתנגדים.

**הינה כי כן, לאורך שני העשורים האחרונים מצאנו חריג אחד בלבד לנוהג שלפיו אין מתקנים את חוקי הבחירות לקראת הבחירות אלא בהסכמה רחבה – וגם במקרה זה ההתנגדות הייתה למהלך של הפיזור ולא לתיקונים לחוקי הבחירות (הסדרי המימון) ששולבו במסגרתו.**

### 3. מאחורי המספרים: הרקע לתיקונים בחוקי הבחירות

לעיל הראינו כי באופן כללי קיים ריסון בכל הנוגע לחקיקה של הכנסת לקראת בחירות. נשאלת השאלה כיצד ניתן להסביר את אותם מקרים שבהם הכנסת, באופן חוצה מחנות פוליטיים ואידיאולוגיים, בכל זאת קידמה חקיקה בתקופת בחירות – ועוד כזו שנוגעת לדיני הבחירות.

בחירת הרקע לקבלת התיקונים השונים מלמדת על כמה סיבות נפוצות לקידום רבים מהם ערב בחירות. בחלק מהמקרים, ביסוד התיקונים עמד הצורך להבטיח את הניהול התקין של הבחירות בצל **אירוע משברי**. במקרים אחרים, התיקון שקודם **נשא אופי טכני בלבד**, ומשכך לא התעורר חשש לפגיעה בעקרונות משטריים או בזכויות של שחקנים פוליטיים אחרים. עוד נראה כי לצד תיקונים שהיו **הכרחיים** בראי הניהול התקין של הבחירות, תיקונים אחרים היו קריטיים פחות אך הם סייעו **בשיפור ניהול מערכת הבחירות**. במקרים אלה, הסיבה לקידום ערב בחירות – חרף הקושי הנעוץ בכך – היא הנטייה של חברי הכנסת לעסוק באופן מעמיק בבחירות רק משעה שהן עומדות בפתח. בנוסף, בחלק מן המקרים התיקון קודם בעקבות **יוזמה של גורמי המקצוע האמונים על הבחירות** או

---

<sup>51</sup> חברי הכנסת מן האופוזיציה שבו ותקפו את עניין הפיזור. בנוסף, ראו את הציטוטים הבאים מהם ניתן להסיק כי אין הם מתנגדים לתיקונים בתחום מימון המפלגות: דבריו של ח"כ מאיר כהן: "חברים, אני מבקש שקט. אגב, תקשיבו לסעיף הזה, הוא מאוד חשוב. זה מימון המפלגות, שחשוב לכל אחד מכם, במיוחד למפלגות הקטנות" – פרוטוקול ישיבה מס' 12 של הכנסת ה-21, 32 (29.5.2019), כן ראו דבריו של ח"כ עופר שלח: "ואנחנו מוצאים את עצמנו חודש אחרי מה שנחשב לניצחון המכריע של בנימין נתניהו בבחירות במקום ההזוי הזה, במקום שאף אזרח בישראל לא מבין אותו. **מדברים על העלות הישירה של הבחירות. אתמול העבירו פה כל מיני שינויים לחוקי מימון מפלגות כחלק מהחוק הזה שאנחנו רואים, כי באמת יש פה מפלגות שלא יוכלו לעמוד בבחירות אחרי בחירות, פשוט לא יוכלו לגשת אליהן, אני מבין את זה.** אבל זאת העלות הכי קטנה של הבחירות. חברים, אנחנו בשנה שאומנם נקבע לה תקציב, אבל הגירעון התקציבי בורח לנו מבין הידיים, הוא הולך ומתקרב ל-4% בחירות עכשיו פירושן – נגיד בספטמבר, במועד שנקבע – שלא תהיה ממשלה עד נובמבר, ולא יהיה תקציב לשנת 2020, זאת אומרת, אנחנו נתחיל את השנה הזאת, שהיא שנה אחרי שנת תקציב שכבר ברח לנו מהידיים, בלי תקציב. העלות של זה – אני לא יודע כמה מיליארדים; מיליארדים שאפשר היה לקחת לבריאות, לביטחון, לרווחה ולחקלאות ולכל מקום שחשוב לנו, הישראלים, ובגללו שלחו אותנו" (שם, עמ' 166–178).

לכל הפחות על דעתם, ומשכך נחלש החשש מפני חקיקה המקדמת אינטרסים של צד מסוים במערכת הפוליטית.

נפרט כעת על כלל המצבים הטיפוסיים שתוארו לעיל. נקדים ונציין כי הקטגוריות הללו אינן מוציאות זו את זו. כך למשל, תיקון שהתקבל על רקע משברי יכול ואף סביר שיהא בתמיכה של ועדת הבחירות המרכזית; תיקון שהתקבל ברגע האחרון לאחר שהתברר כי נדרש לקראת ההיערכות לבחירות יכול שיהא טכני, וכך הלאה. כמו כן, נדגיש כי לא כל התיקונים שהתקבלו בשלושים השנים האחרונות נופלים לגדר אחת מן הקטגוריות הללו.

#### (א) מצבי משבר

קטגוריה אחת שבה מתעורר הצורך בתיקון דיני הבחירות לקראת בחירות היא כאשר המדינה נקלעת למשבר או לאירוע בלתי צפוי המקשה על ניהול הבחירות. דוגמאות מובהקות לכך הן מלחמות ועימותים צבאיים ומגפות, אך יש גם סוגי משברים אחרים (ראו להלן).

במקרים קיצוניים, משבר כזה יכול להצדיק גם את דחיית הבחירות. כך, בעקבות אירועי 7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, הכנסת נאלצה לדחות את המועד לקיומן של הבחירות לרשויות המקומיות.<sup>52</sup> גם אז נעשה ניסיון ממשי להחיל מינימום של שינויים בדיני הבחירות – רק אותם תיקונים שהם הכרחיים כדי להבטיח את הלגיטימיות של הליך הבחירות, ובלשונו של היועמ"ש לוועדת הפנים של הכנסת:

אנחנו מודעים לכך שאנחנו במצב של אילוץ שבו **נכפה על המדינה לדחות את הבחירות**. אנחנו מבקשים לשמור ככל הניתן על כללי המשחק כפי שנקבעו בדיני הבחירות ולא לשנותם [...] לכן ניסינו להביא את השינויים המינימליים הנדרשים כדי להבטיח מערכת בחירות שעקרונות דיני הבחירות בה לא ישתנו, אלא באותם עניינים שהתרשמה הוועדה והתרשם יושב-ראש הוועדה והגורמים המקצועיים, שיש חיוניות בשינוי ההוראות שנקבעו בחקיקה הקיימת כדי להתאים אותם למועד הנדחה [...] אנחנו מנסים לתת פתרונות שפוגעים או משנים את כללי המשחק במידה המינימלית החיונית הנדרשת [...] ברור לנו שחלק מההוראות שמונחות בפניכם יש בהן שינוי מסוים של כללי המשחק. **והעיקרון שנקבע וגם מקובל על הכנסת וגם על בתי המשפט הוא שלא משנים את כללי המשחק של דיני הבחירות. אבל במקרה הזה אין מנוס משינויים מינימליים כדי לא ליצור מצב שבו נהיה עם בחירות שמקיימות את אותם כללי משחק אבל מאבדות את העקרונות היסודיים שעומדים בבסיסם שהם אפשרות הבחירה הדמוקרטית, אפשרות הצגת המועמדות הדמוקרטית ומתן הזדמנות להתמודדות שווה והוגנת לכל המועמדים** (ההדגשה שלנו).<sup>53</sup>

<sup>52</sup> נציין שהליך דחיית הבחירות המקומיות פשוט הרבה יותר מאשר דחיית הבחירות לכנסת, ודורש החלטה של שר הפנים או לכל היותר חוק רגיל של הכנסת. על כך, ראו אסף שפירא ואריאל פינקלשטיין "דחיית מועד הבחירות לרשויות המקומיות בשל מצב מלחמה" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (24.10.2023).

<sup>53</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 130 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-25, 16 (29.10.2023).

בעבר, הכנסת נדרשה לדחות את הבחירות הכלליות בשל פרוץ מלחמת יום הכיפורים. מאחר שהמנגנון של הארכת תקופת כהונתה של הכנסת לא היה קיים באותה העת, הכנסת נדרשה לחוקק הוראת שעה שהאריכה את כהונתה ודחתה את הבחירות בחודשיים.<sup>54</sup>

באירועים משבריים אחרים – נדרשו לעיתים תיקונים והתאמות, ללא דחיית מועד הבחירות. כך למשל, בשנות ה-90, בעקבות עיצומים במשרד הפנים, הממשלה התקינה תקנות שעת חירום שנועדו לתקן את חוק הבחירות כדי לאפשר הצבעה באמצעות דרכון או רישיון נהיגה וכן ללא תעודת זהות עם ספח. החשש היה שללא תיקון זה, מאות אלפי בוחרים לא יוכלו לממש את זכות ההצבעה.<sup>55</sup>

משבר הקורונה וסבבי הבחירות התכופים שנערכו בשנים הללו עוררו אף הם צורך לביצוע תיקונים בדיני הבחירות בתוך תקופת הבחירות – בתחומים כמו סידורי ההצבעה לאור המגפה, הצרכים הכלכליים של המפלגות לאור מערכות הבחירות הסמוכות ועוד. כך למשל, חוק הבחירות לכנסת העשרים וארבע (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"א-2020, שהוא פרי הצעת חוק מטעם ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, התקבל על רקע מערכות בחירות שהתקיימו בסמיכות בתוך פחות משנתיים ועל רקע משבר הקורונה. החוק כלל תיקונים של חוקים אחדים: חוק המפלגות, חוק מימון מפלגות, חוק דרכי תעמולה וחוק הבחירות לכנסת. בין השינויים שהוכנסו בחוק: קיצור המועד לרישום מפלגות; קביעה כי רשויות ציבוריות לא תוכלנה למנוע מעובדיהן מלעבוד בוועדת הבחירות; הקמת קלפיות מיוחדות לחולי קורונה מבודדים, קלפיות בבתי אבות ובמוסדות למוגבלים בניידות; גמישות בנושא המכרזים לוועדת הבחירות המרכזית, על מנת שתוכל להיערך במהירות לקראת הבחירות. בנוסף, החוק תיקן באופן זמני את הסדרי ההלוואות למפלגות כדי להתאימם לסמיכות מערכות הבחירות והקל על יכולתן לקבל הלוואות נוספות תוך הקפאה של החזרת החובות על מנת שיוכלו לממן את קמפיין הבחירות, וזאת כהוראת שעה. חוק זה, שעבר בהליך בזק של יומיים, התקבל בתמיכה של 68 חברי הכנסת, ללא מתנגדים ונמנעים.

גם לקראת בחירות 2022 עברה – במקביל לפיזור הכנסת – חקיקה דומה: חוק הבחירות לכנסת העשרים וחמש (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"ב-2022, שעסק בין היתר בהתאמות שנדרשות לבחירות בתקופת קורונה, כמו הצבת קלפיות בבתי דיור מוגן; וחוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022, שהקל על מפלגות בסוגיות שונות של מימון. שני החוקים האלה עברו בתמיכה רחבה (97 ו-92 ח"כים, בהתאמה, ללא מתנגדים ונמנעים), ובתוך כמה ימים לכל היותר.

בהקשר זה יש לציין את ה"חזרתיות" של הוראות השעה במערכות בחירות סמוכות שהתנהלו בצילו של אותו משבר. כך, הבחירות לכנסות ה-24 וה-25 התקיימו בצילה של מגפת הקורונה, וכללו הוראות שעה דומות, למשל לגבי הצבת קלפיות מיוחדות. ואילו הבחירות לכנסות ה-22-25 התנהלו כולן בצל הנסיבות המיוחדות של מערכות בחירות סמוכות, וכולן כללו הוראות הקשורות לקיצור והתאמת מועדים ולהקלות שונות על המפלגות בכל הנוגע למימון מפלגות. חזרתיות כזו יכולה לחזק את ההשערה שהתיקונים בדיני הבחירות לקראת בחירות נבעו מהמצב המשברי.

---

<sup>54</sup> חוק הבחירות לכנסת השמינית ולרשויות המקומיות (הוראת שעה), התשל"ד-1973. החוק התקבל בקריאה שלישית בתמיכה של 67 ח"כים ובהתנגדות של ח"כ אחד. ראו גם: דנה בלאנדר "[בחירות בצל מלחמה](#)" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (18.11.2012).

<sup>55</sup> ראו על עובדות המקרה בבג"ץ 6971/98 פריצקי נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(1) 763 (1999).

ולבסוף, לעיתים בחסות משבר המצריך תיקון של דיני הבחירות הכנסת מקדמת תיקונים נוספים של דיני הבחירות שאינם נובעים מן המצב המשברי. במקרים אלה, לא תמיד ניתן יהיה לזהות בנקל אילו תיקונים נדרשים באופן ישיר כתוצאה מן המשבר ואילו אינם אלא ניצול של המצב לצרכים פוליטיים. למשל, אין להוציא מכלל אפשרות שלפחות חלק מההקלות שניתנו למפלגות במסגרת התיקונים שפורטו לעיל, בפרט בתחום של מימון מפלגות, לא היו הכרחיים (אם כי חלקם זכו לתמיכת גורמי מקצוע – ראו להלן).

#### (ב) תיקונים טכניים

במקרים אחרים ניתן להסביר את הקונצנזוס הרחב בעובדה שהתיקונים שהתקבלו היו טכניים ביסודם, היינו – לא השפיעו על מערך הזכויות והחובות של השחקנים הפוליטיים או של הבוחרים, ומשכך לא עוררו את החששות שבגינם ננקט ככלל ריסון בתקופה זו.<sup>56</sup> כמובן, קו הגבול בין תיקון טכני לבין תיקון מהותי אינו תמיד ברור מובהק, ובמקרים מסוימים ייתכן שתהא מחלוקת לגבי סיווג מסוים כתיקון טכני. עם זאת, דומה שברוב המקרים תשרור הסכמה בעניין זה. דוגמאות לכך הן חוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה (תיקון מס' 42), התשס"א-2000 (הסדרת הצבעה לנשים השוהות במקלט לנשים מוכות); חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 55), התשס"ו-2006 (הצגת פנקס הבוחרים באינטרנט והסדרת הצבעה של תושבי גוש קטיף שפוננו בהוראת שעה); חוק הבחירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2014 (הסדרת מעמדם של עובדי ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, החלה של חוק חופש המידע על הוועדה והוראות שונות בניהול מערכת הבחירות); חוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019, שהתקבל פה אחד וללא מתנגדים (בתחולה נדחית) וקבע אסדרה אחידה של שירותי התשלום שיתאימו להתפתחות הטכנולוגית (במסגרת זו בוצעו שני תיקונים עקיפים לחוק המפלגות ולחוק מימון המפלגות, לצד שורה ארוכה מאוד של תיקונים לחוקים אחרים).

#### (ג) צורך בשינויים והתאמות שעלה רק לקראת הבחירות

לעיתים תיקונים בדיני בחירות נדרשים בעקבות אימוץ רפורמות בשיטת הבחירות – בדרך כלל כאלו שאומצו מבעוד מועד ולא ערב בחירות, אך רק בעת ההיערכות לבחירות הקרבות, ברגע האחרון, צעות ועולות סוגיות שלא חשבו עליהן קודם לכן ואשר אכן מצדיקות תיקונים בדיני הבחירות. פעמים רבות, מדובר למעשה בתיקונים טכניים למיניהם. כך ניתן להסביר, למשל, את ריבוי התיקונים בשנים 1996 (הבחירות הראשונות שנערכו גם לראשות הממשלה, בנוסף לבחירות לכנסת) ו-2001 (הבחירות הראשונות והיחידות שהיו בחירות מיוחדות רק לראשות הממשלה). בעידן הנוכחי, לא מן הנמנע כי יידרשו לעיתים תיקונים בעקבות התפתחויות טכנולוגיות מהירות שיתרחשו לקראת הבחירות.

---

<sup>56</sup> בפרשת **חוק טבריה**, לעיל ה"ש 11, הנשיאה בדימי' (כתוארה אז) חיות העירה כי גם אם במצבים חריגים יתאפשר שינוי "שולי או זניח" בכללי הבחירות בתוך תקופת הבחירות, הרי שנקודת המוצא היא כי אין לאפשר שינויים כאלה "כל עוד קיים חשש להתממשות הסיכונים שצוינו לעיל", פס' 3 לפסק דינה.

(ד) תיקונים בעקבות יוזמה של גורמי המקצוע האמונים על ניהול הבחירות או בתמיכתם

לעיתים יוזמת החקיקה עצמה הגיעה בעקבות יוזמה או פנייה של גורמי המקצוע האובייקטיביים המופקדים על הניהול התקין של הבחירות. הואיל ומדובר בגורמים אובייקטיביים וניטרליים, אין חשש כי ביסוד פנייתם ניצב אינטרס פוליטי צר, מה שיכול להסביר את הנכונות לסטות מן הריסון המקובל עקב בחירות.

הדוגמה המובהקת היא **מעורבות של גורמי המקצוע בוועדת הבחירות המרכזית** (יו"ר הוועדה או היעוץ המשפטי לגוף זה).<sup>57</sup> כך למשל, חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס 54), התשס"ו-2005, כלל שורה של תיקונים – חלקם נדרשו בעקבות ביטול הבחירה הישירה והוראות נוספות שהומלצו על ידי ועדת הבחירות המרכזית – כמו שינוי במועד שליפת פנקס הבוחרים, קביעת הרכב סיעתי של ועדות הקלפי לא יאוחר מהיום ה-40 לפני הבחירות ולא בכל שנה, ועוד עדכונים לגבי דרכי ההזדהות בקלפי.

הוועדה הייתה מרכזית במיוחד בגיבוש ההוראות שנדרשו לצורך התמודדות עם האתגר של ריבוי מערכות בחירות בתוך זמן קצר בשנים 2019-2022. כך קרה בעת חקיקת חוק הבחירות לכנסת העשרים ושלוש (הוראות מיוחדות), התש"ף-2019, שקבע הוראות בין היתר בעניין קיצור מועדים, העסקת עובדים והתקשרות במכרזים על ידי ועדת הבחירות המרכזית.

דוגמה נוספת היא חוק הבחירות לכנסת העשרים וחמש (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"ב-2022. החוק קודם כהצעת חוק מטעם ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בעקבות פנייה של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, שהצביע על שורת תיקונים בחוקי הבחירות שנדרשים כדי לאפשר לוועדת הבחירות המרכזית לנהל את הבחירות כסדרן, בין היתר לאור מגפת הקורונה.<sup>58</sup>

גורם אובייקטיבי ומקצועי נוסף בסוגיות ספציפיות הוא **הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות**.<sup>59</sup> לצד תפקידיה הסטטוטוריים של הוועדה (כמו קביעת גובה יחידת המימון, המשמשת לצורך קביעת גובה המימון שהמפלגות מקבלות מהמדינה, וכן אישור הלוואות למפלגות בסמוך לבחירות), בשנים האחרונות נהוג להתייעץ איתה במסגרת הליכי חקיקה הנוגעים לסוגיות של מימון מפלגות. בשנים

---

<sup>57</sup> ועדת הבחירות המרכזית יזמה תיקוני חקיקה הנוגעים לבחירות גם מחוץ לשנת הבחירות. דוגמה מובהקת היא תיקון מס' 69 לחוק הבחירות לכנסת משנת 2018, שקובע כללים לגבי החלפת נציגי סיעות בוועדות הקלפי.

<sup>58</sup> ראו דבריו של היעוץ המשפטי של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, ד"ר גור בליי, מתוך פרוטוקול מס' 319 של ועדת חוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-24, 3 (28.6.2022): "במקרה הזה, הצעת החוק מבוססת על פנייה שקיבלה הוועדה מיו"ר ועדת הבחירות המרכזית, כבוד השופט יצחק עמית, שמפרטת שורה של תיקונים בחוקי הבחירות המבוקשים על ידי ועדת הבחירות, כדי לאפשר לה לנהל כסדרן את הבחירות הקרובות".

<sup>59</sup> יוער כי עמדתנו בדבר חשיבות עמדתם של גורמי המקצוע בכלל ועמדתה של הוועדה הציבורית למימון מפלגות בפרט, נשענת על ההנחה בדבר עצמאותם ומקצועיותם של גורמים אלה. בעידן של נסיגה דמוקרטית וניסיונות לפוליטיזציה של גורמי המקצוע, קיים תמיד חשש כי גם גופים אלה "ייכבשו". או אז תיחלש ההצדקה לייחס חשיבות לפנייה מטעמם בדבר צורך בתיקון חקיקה. חשש זה הביא לאחרונה להגשת עתירה נגד המינויים לוועדה הציבורית למימון מפלגות – בג"ץ 50152-08-25 **האקדמיה למען ישראל דמוקרטית ואח' נ' יו"ר הכנסת ואח'** (העתירה בידנו) (ההליכים טרם הסתיימו); לחוות דעת בעניין, ראו: אסף שפירא ומורן קנדלשטיין-היינה **"כנסת יקרה: על פוליטיזציה בוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות"**, חוות דעת **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה** (17.7.2025).

האחרונות נוהג זה חודד, הן במסגרת פסקי דין של בית המשפט העליון,<sup>60</sup> והן בהנחיות של יו"ר הכנסת לזמן את הוועדה לדיונים בנושאי מימון ולאפשר לנציגיה להשמיע את עמדתם.<sup>61</sup>

דוגמה הממחישה היטב את תפקידה המרכזי של הוועדה בהליך חקיקה הנוגע לבחירות ניתן למצוא בדיונים על חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022, אז ביקשו חברי הכנסת בוועדת הכנסת להגדיל בחקיקה את גובה יחידת המימון (שממנה נגזר מימון המפלגות לבחירות), כאמור בשל הסמיכות לבחירות הקודמות. בזכות התעקשות הייעוץ המשפטי של ועדת הכנסת, הועברה ההחלטה על גובה יחידת המימון לידי הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות, אשר החליטה להגדיל את היחידה לסכום מסוים – והכנסת אימצה את החלטתה ועיגנה זאת בחקיקה. כך שבמקרה זה לא הוועדה הציבורית יזמה את התיקון – אבל בהמשך היא חיוותה את דעתה לגבי תוכן התיקון, והכנסת קיבלה את עמדתה. דברי יו"ר הוועדה הציבורית דאז, השופטת בדימוס אילה פרוקצ'יה, מלמדים על חשיבות הוועדה, במיוחד בכל הנוגע למאמציה לאזן בין הצרכים האובייקטיביים של הסיעות לבין שיקולים של שמירה על הקופה הציבורית ואמון הציבור.<sup>62</sup> עם זאת, ראוי לציין שגם בתיקון זה, חברי הכנסת "עקפו" את הוועדה הציבורית בהיבט אחר, וקבעו במסגרת החוק שסיעות יהיו רשאיות לקבל הלוואות לקראת הבחירות ללא אישור יו"ר הכנסת והוועדה הציבורית, הנדרש לפי החוק. חברי הכנסת גם קבעו כללים הנוגעים לפרישת החזר ההלוואות של הסיעות, סוגיה שבה הוועדה הציבורית לא עוסקת.

נשוב ונדגיש כי לא כל התיקונים שאיתרנו לצורך מחקר זה נופלים לגדר אחת מן הקטגוריות שלעיל. המיפוי נועד רק להציג מצבים טיפוסיים ושכיחים יחסית שבהם התגבשה בכנסת הסכמה רחבה לתיקון דיני הבחירות לקראת בחירות.

---

<sup>60</sup> בג"ץ 429/20 ישראל שדה נ' כנסת ישראל (נבו 4.2.2020); בג"ץ 5374/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (נבו 29.9.2022).

<sup>61</sup> ראו פסקה 28 בתגובה המקדמית מטעם הכנסת במסגרת בג"ץ 5374/22.

<sup>62</sup> "הוועדה לקחה בחשבון את צורכי הסיעות בניהול מערכת בחירות שתאפשר למפלגות פעילות ראויה כפי שנדרש ממימוש חופש ביטוי פוליטי במשטר דמוקרטי. זאת נקודת המוצא. כמו כן, במקביל לכך, היא שקלה את הצורך בשיטת ניהול תקציבית של מפלגות שמתחשבת בדרישות של חסכון ובדרישות של צניעות בניהול מערכות בחירות, כאשר מתבססים באופן כמעט מלא על כספי ציבור", פרוטוקול מס' 120 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-24, 3 (29.6.2022).

## חלק ד. המעמד המשפטי של העיקרון שאין מתקנים את חוקי הבחירות לקראת בחירות אלא בהסכמה רחבה

לקיומו של נוהג פרלמנטרי שלפיו אין עורכים שינויים בחוקי הבחירות לקראת הבחירות אלא בהסכמה רחבה עשוי להיות משמעות משפטית, על בסיס שני מקורות נורמטיביים:

ראשית, לאור הוראת סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת. הוראה זו קובעת כי "הכנסת תקבע סדרי עבודתה; במידה שסדרי העבודה לא נקבעו בחוק תקבעם הכנסת בתקנון; כל עוד לא נקבעו סדרי העבודה כאמור, תנהג הכנסת לפי הנוהג והנהל המקובלים בה". בפרשת **התנועה למען איכות השלטון בישראל** נדרש בית המשפט העליון לדון בטענה שקיים מנהג חוקתי מחייב שלפיו על הכנסת לבחור לוועדה לבחירת שופטים לפחות נציג אחד המשתיך לסיעות האופוזיציה. מההתייחסויות לסעיף זה בפסיקה, דומה שעולה כי **נוהג פרלמנטרי** עשוי במקרים מסוימים **לכבול את הכנסת**, מבחינת סדרי עבודתה המחייבים.<sup>63</sup>

שנית, לטענתנו, **הנוהג הפרלמנטרי שתיארנו לעיל התגבש לכדי מנהג חוקתי**. משכך, נראה שמדובר בכלל משפטי בעל מעמד עצמאי מחייב (למנהגים חוקתיים מעמד מחייב בשיטות משפט אחדות, בפרט במדינות ממסורת המשפט המקובל).<sup>64</sup> הפסיקה בישראל טרם הכריעה בדבר תוקפו המחייב של המנהג החוקתי, ואם הוא מחייב – מה משמעות החיוב הזה.<sup>65</sup> עם זאת, בית המשפט שרטט את שלושת היסודות הנדרשים להוכחת קיומו של מנהג חוקתי.

**המבחן הראשון** הוא מבחן אמפירי בעל יסוד אובייקטיבי וענייני בהוכחת קיומה של פרקטיקה מושרשת. **המבחן השני** הוא מבחן סובייקטיבי הבוחן את קיומה של תודעת חיוב, היינו אם הצדדים

---

<sup>63</sup> וראו בבג"ץ 4956/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל (אר"ש 20.8.2020) (להלן: פרשת התנועה למען איכות השלטון בישראל): "ודוק: ברי כי לפרקטיקה המקובלת ולנוהג יש משקל של ממש גם בחייה של הכנסת, וסעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת קובע כי 'הכנסת תקבע סדרי עבודתה; במידה שסדרי העבודה לא נקבעו בחוק תקבעם הכנסת בתקנון; כל עוד לא נקבעו סדרי העבודה כאמור, תנהג הכנסת לפי הנוהג והנהל המקובלים בה'; כן ראו את דברי הנשיאה חיות בפסק הדין בענין פריג', לעיל ה"ש 30: "מסורת העבודה של הכנסת על פי הנהוג והמקובל בה, בהחלט נושאת משקל. על פי סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת, היא קובעת את האופן שבו על הכנסת לנהוג מקום שבו סדרי העבודה לא נקבעו בחוק או בתקנון. מקל וחומר שיש לייחס משקל לאופן התנהלותה של הכנסת מקום שבו היא פועלת לאורך שנים ליישום הוראה בתקנון בדרך המקובלת עליה לפרשה".

<sup>64</sup> ראו: David Kosař & Attila Vincze, *Exploring Constitutional Conventions in Central Europe and their*

*Relevance to the Comparative Debate*, 74 THE AMERICAN JOURNAL OF COMPARATIVE LAW (2026)

<sup>65</sup> פרשת וייס, לעיל ה"ש 18, בעמ' 468 (2001); בג"ץ 849/00 שץ נ' שר המשפטים, פ"ד נו(5) 571, 576 (2002); דנג"ץ 219/09 שר המשפטים נ' ניר זוהר, פ"ד סד(2) 421 (2010); בג"ץ 9026/16 אבירם נ' שרת המשפטים (נבו 1.2.2017); פרשת התנועה למען איכות השלטון, לעיל ה"ש 63. יוער כי מדברי השופט (כתוארו אז) עמית עולה כי יש קושי מוגבר באכיפת מנהג חוקתי ביחס לכנסת, להבדיל מאכיפתו ביחס לממשלה: "אך לא דומה אכיפת מוסכמה חוקתית כנורמה מחייבת על הרשות המבצעת, כאכיפתה כנורמה מחייבת עד כדי ביטול של החלטה שקיבלה הכנסת בהצבעה חשאית של רוב חברי הכנסת, כפי שמבקשים העותרים", שם, בפסקה 20 לפסק דינו; לדיון בספרות בנושא ראו: שמעון שטרית "המנהג במשפט הציבורי" ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי 386–391 (יצחק זמיר עורך 1993); סוזי נבות "שיטת הסניוריטי כמוסכמה חוקתית" *ICON-S-IL Blog* (16.1.2017); שחר בן מאיר "המנהג החוקתי בדיון הישראלי: האם ראוי לאכיפה משפטית?" *ICON-S-IL Blog* (4.11.2020); להתנגדות להכרה במנהג חוקתי כבעל מעמד מחייב, ראו: אהרן גרבר ושי-ניצן כהן **המנהג החוקתי – האומנם חוקתי?** (פורום קהלת, נייר מדיניות מס' 67, נובמבר 2020).

התכוונו להעניק לפרקטיקה שהתגבשה משמעת מחייבת. **המבחן השלישי** הוא מבחן נורמטיבי, ובעטיו יש לבחון אם קיים רציונל שמבסס את הפרקטיקה.

**כעת, נבקש להראות כי שלושת היסודות הללו מתקיימים בענייננו, ולכן על הכנסת מוטלת מגבלה באשר לתיקון חוקי בחירות לקראת בחירות או בסמוך לכך.**

## 1. קיומה של פרקטיקה מושרשת

כפי שראינו, רוב התיקונים לדיני הבחירות שהתקבלו בתקופת הבחירות היו פרי הסכמה רחבה. באשר לתיקונים שלא התקבלו בהסכמה רחבה – **ראשית ועיקר**, מדובר במקרים חריגים וספורים. כך, מתוך 60 תיקונים שמצאנו, רק חמישה חוקו שלא בהסכמה רחבה (נוסף לתיקון אחד בתחולה נדחית). כפי שנראה, מן הדיון הפרלמנטרי עולה בבירור כי תיקונים אלה הם משום סטייה מן הנהוג. מדובר אפוא בחריגים אשר אינם מעידים על הכלל.

**שנית**, ארבעה מתוך חמשת התיקונים התקבלו עד בחירות 2003. מכאן שהריסון החקיקתי ביחס לתיקון דיני הבחירות הפך במרוצת השנים למובהק במיוחד. **אם נתמקד בעשרים השנים האחרונות, המנהג החוקתי שאין מתקנים את דיני הבחירות בתקופת בחירות או בסמוך לכך אלא בהסכמה רחבה – הופר רק פעם אחת**, וגם בה, כפי שהדגשנו, ההתנגדות נבעה בעיקר מהחוק לפיזור הכנסת שבו נכרך התיקון בחוק מימון מפלגות, ולא מהתנגדות לתיקונים בדיני הבחירות.<sup>66</sup>

**שלישית**, ברקע של חלק מתיקונים אלו עמדו נסיבות ייחודיות למדי: אחד מהם נחקק בנסיבות המיוחדות של ריבוי בחירות בתוך פרק זמן קצר, ושניים לפני הבחירות המיוחדות לראשות הממשלה ב-2001. אף שלא בטוח שיש בכך כדי להצדיק את התיקונים לקראת הבחירות (בוודאי במקרה של החוק שאפשר גם למי שאינו ח"כ להתמודד על תפקיד רה"מ), מדובר בכל זאת בהסבר מסוים. כך למשל, בהקשר של חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 22) (הוראות שעה), התשס"א-2000, שעסק בהענקת מימון ממלכתי למועמדים בבחירות המיוחדות לראשות הממשלה, נטען שמדובר בלקונה שהמחוקק לא צפה מראש: "מחוקקי החוק לבחירה ישירה כנראה לא נתנו את דעתם לסוגיית המימון כאשר מדובר בבחירות מיוחדות".<sup>67</sup> לגבי חוק נוסף, חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 47), התשס"ג-2002, הדיון עליו בכנסת החל בטרם היה ידוע שהבחירות קרובות: הוא התקבל בקריאה ראשונה במליאה ביולי 2022, ואילו הבחירות הוקדמו רק בנובמבר.

## 2. תודעת חיוב

עיון בפרוטוקולים של הכנסת לאורך השנים מלמד כי חברי הכנסת היו מודעים היטב לקיומה של הפרקטיקה שתוארה לעיל וראו עצמם מחויבים לפעול על פיה. קיימות דוגמאות רבות לכך לאורך השנים ואת חלקן נציג להלן.

<sup>66</sup> על ניסיון לסטות מן הנהוג שלא צלח בסופו של יום ראו לעיל בעניין חוק המצלמות.

<sup>67</sup> פרוטוקול מס' 199 של ועדת הכספים, הכנסת ה-15, 3 (11.12.2000).

בשנת 1996, במסגרת הצבעה על תיקון מס' 6 לחוק-יסוד: הממשלה (תיקון שהתקבל ברוב משמעותי), חבר הכנסת מיכאל איתן מתח ביקורת על ניסיונות של הקואליציה לקדם תיקוני חקיקה אחרים ערב הבחירות (שלושה חודשים לפני הבחירות):

אני רוצה לנצל את רשות הדיבור בדיון המשולב הזה על מנת לפנות פעם נוספת בתחינה, בבקשה לקואליציה: אל תשנו חוקי בחירות ערב הבחירות ללא הסכמה; אל תעשו את זה... התקדים הזה, שאפשר לשנות את כללי המשחק ערב הבחירות, הוא תקדים שאי-אפשר לעשות אותו, הוא תקדים הרסני. [...] אל תלכו לשינויים חד-צדדיים בחוקי הבחירות ערב הבחירות. בואו נגיע להסכמה מלאה. [...] היום, כיוון שאתם רוצים לעשות לנו איזה תרגיל ולעודד פרישה כזאת או אחרת, אתם רוצים לשנות את החוק הזה ערב הבחירות תוך שימוש ברוב ללא הסכמה? אי-אפשר שרוב יכפה על מיעוט דברים שנוגעים בעצם לכללי המשחק ההוגנים, ואנחנו מבקשים למצות הסכמה. **עד היום לא היה מצב של שינוי חוקי בחירות בדקה התשעים, כאשר מפלגות האופוזיציה אומרות: השינוי הזה פוגע בנו בצורה שרירותית (ההדגשה שלנו).**<sup>68</sup>

בשנת 2022, לאחר שהוחלט ללכת לבחירות, דנה הכנסת ה-24 בהצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים-וארבע ומימון מפלגות. במסגרת זו הוצעו הסדרים בתחום מימון המפלגות שנבעו מן הקושי שניצב לפתחן של המפלגות לאחר קיום מערכות בחירות תכופות, בזו אחר זו ובפרק זמן קצר של פחות מארבע שנים. חבר הכנסת שמחה רוטמן העיר כדלקמן:

**בסופו של דבר, שינוי כללי בחירות בתקופת בחירות זה נושא מאוד מאוד רגיש, וראוי שהוא יתנהל כפי שהוא התנהל בגדול עד עכשיו; אני רק אומר שיש עוד כמה הסכמות ואי-הסכמות של הסיעות, ואני מאוד מאוד מקווה שבין הראשונה לשנייה והשלישית נוכל להגיע לנוסח מוסכם, ושלא נצטרך לנהל קרב הסתייגויות או חפירות, או סתם הורדה של חלקים גדולים וחשובים מהחוק בגלל שלא הגיעו להסכמות לגביהם (ההדגשה שלנו).**<sup>69</sup>

על תודעת החיוב העמוקה ניתן ללמוד גם מהמקרים החריגים שבהם הכנסת סתתה מן הנוהג. כך, במסגרת הדיונים על "חוק נתניהו", מתחו חברי הכנסת ביקורת חריפה על המהלך לתיקון חוק-יסוד: הממשלה שנועד לאפשר לבנימין נתניהו להתמודד בבחירות לראשות הממשלה אף שאינו חבר כנסת. חברת הכנסת נעמי חזן ציינה כך:

---

<sup>68</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 428 של ועדת הכנסת ה-13 (28.2.1996). ח"כ איתן התייחס להצעות לתיקון שנוגע להצבעת עובדי אל על (שלא קודם); וכן לתיקון הנוגע לפרישה מסיעה. תיקונים בעניין פרישה מסיעה אכן התקבלו במהלך תקופה בחירות זו – תיקון מס' 18 לחוק מימון מפלגות ותיקון מס' 31 לחוק הבחירות לכנסת ולראשות הממשלה (שאליו ככל הנראה התכוון ח"כ איתן) – אך בהסכמה רחבה (הראשון – 5 תומכים, 0 נמנעים ו-0 מתנגדים; השני – 67 תומכים ו-2 נמנעים).

<sup>69</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 149 של הכנסת ה-24, 68 (29.6.2022).

אנחנו כולנו יודעים שאנחנו ערב בחירות, ואני לא מכירה משטר דמוקרטי שמשנה את כללי המשחק ערב בחירות. [...] בעברי חקרתי גם משטרים לא-דמוקרטיים. אם נעשה זאת, נידמה להם יותר מדי. אסור לשנות כללי משחק כדי להתאים אותם לנסיבות מסוימות או לאדם מסוים (ההדגשה שלנו).<sup>70</sup>

חבר הכנסת יוסי כץ גרס :

אני גם שוקל אפשרות ללכת לבית-המשפט העליון, כי דעתי אינה נוחה מזה ששינו את כללי המשחק במרוצת 60 יום. המקום האחרון שעשו את זה היה סוריה של בשאר אסד, שבכמה דקות שינו את החוקה הסורית כדי להכשיר אותו להתמודד בגיל פחות מ-40 לנשיא המדינה (ההדגשה שלנו).<sup>71</sup>

עד כמה קבלת תיקונים בדיני הבחירות רגע לפני בחירות ללא הסכמה רחבה היא דבר חריג, ניתן ללמוד גם מהניסיון של הממשלה בשנת 2019 לקדם את "חוק המצלמות". הצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 73) (תיעוד חזותי או קולי בקלפיות), התשע"ט-2019, התקבלה ברוב של 58 ח"כים בקריאה ראשונה. הצעה זו לא קודמה משום שלא זכתה לתמיכה של 61 ח"כים לפחות, כנדרש בהתאם לסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, במקרה של פגיעה בעקרונות המעוגנים בו, ובמקרה זה – עקרון השוויון בבחירות (באותה עת, מבחינה מעשית, רק מפלגה אחת הייתה ערוכה לצילום בקלפיות וחוק זה היה מעניק לה יתרון על פני המפלגות האחרות) ועקרון חשאיות הבחירות.<sup>72</sup> על הצעת חוק זו התריע היועץ המשפטי של הכנסת, טרם ההצבעה בקריאה ראשונה, כי "הליך חקיקה כשבוע לפני הבחירות, שלא נעשה בהסכמה רחבה בין סיעות הבית, ושעוסק בדיני בחירות, הינו חסר תקדים ומעורר כשלעצמו קשיים משמעותיים".<sup>73</sup>

### 3. היסוד הנורמטיבי

פרשת אבירם עסקה בשאלת מעמדו של הנוהג לבחור חבר הכנסת מן האופוזיציה לוועדה לבחירת שופטים. בית המשפט ציין כי מטרתו של היסוד הנורמטיבי היא לבדוק את התאמת הרציונל שבבסיס המנהג החוקתי לעיקרי המשטר החוקתי.<sup>74</sup> כפי שנראה כעת, ביסודה של הפרקטיקה הנטענת ניצבת

<sup>70</sup> פרוטוקול ישיבה מס' 167 של הכנסת ה-15 (18.12.2000).

<sup>71</sup> שם. יוער כי חלק מחברי הכנסת בדיון הדגישו את הקושי המיוחד והספציפי בקידום חוק נתיחו ערב בחירות על רקע העובדה כי מדובר בתיקון לחוק יסוד, ראו את דבריהם של חברי הכנסת בנימין אלון, יוסף לפיד ואברהם פרוז.

<sup>72</sup> היועץ המשפטי לכנסת, חוות דעת על הצ"ח הבחירות לכנסת (תיקון מס' 73) (תיעוד חזותי או קולי בקלפיות), התשע"ט-2019 (מ/1290) (8.9.2019).

<sup>73</sup> שם.

<sup>74</sup> בני"ץ אבירם, לעיל ה"ש 65, פס' 10 לפסק הדין של השופט הנדל.

השאיפה להבטיח מימוש של ערכי יסוד וזכויות יסוד, והיא אף מתיישבת היטב עם פסיקת בית המשפט העליון.

שינויים בדיני הבחירות ערב בחירות מעוררים חשש מפני ניסיונות לקדם חקיקה שתטיב עם הרוב הקואליציוני הנוכחי.<sup>75</sup> על רקע חשש זה, בית המשפט העליון הכיר זה מכבר בעיקרון שאין לשנות את כללי המשחק תוך כדי המשחק.

בפרשת **חוק טבריה** נדרש בית המשפט העליון לבחון את חוקתיותו של תיקון לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965.<sup>76</sup> תיקון זה ביטל את האיסור על חבר או יו"ר ועדה ממונה (ועדה קרואה) להתמודד בבחירות המקומיות הראשונות הנערכות בה לאחר מינויו. ברקע התיקון עמדה השאיפה לאפשר את התמודדותו של בועז יוסף, מקורבו של שר הפנים אריה דרעי שמונה על ידו לתפקיד יו"ר הוועדה הממונה בעיר טבריה. התיקון, ש"נתפר" למידותיו של יוסף, התקבל לאחר שכבר החלה תקופת הבחירות – לאחר "שליפת" פנקס הבוחרים הראשונה, 150 יום לפני הבחירות (בהתאם לפסיקת העבר, תקופת הבחירות המקומיות מתחילה עם השליפה הראשונה של פנקס הבוחרים, 150 ימים לפני מועד הבחירות).<sup>77</sup>

בית המשפט העליון פסק, פה אחד, כי יש לפרש את התיקון כך שלא יחול על הבחירות הקרובות.<sup>78</sup> ביסוד פרשנות זו עומדת התפיסה שהתיקון הוא משום שינוי מהותי של דיני הבחירות לרשויות המקומיות לאחר שהחלה תקופת הבחירות, באופן הפוגע בזכויות של מועמדים בבחירות שקיבלו החלטות בהסתמך על המצב המשפטי עובר לבחירות – כלומר בשוויון בבחירות. בית המשפט עמד על הקשר ההדוק שבין הקפדה שכללי המשחק יהיו יציבים, ודאיים ועקביים לבין הבטחת הלגיטימציה של הליך הבחירות. בית המשפט גם ציין כי הדחיפות בעריכת דינוי החקיקה לימדה על התכלית הפרסונלית של החקיקה, אבל היא גם יכולה ללמד על עמדתו העקרונית של המחוקק כי אין לשנות את כללי הבחירות לרשויות המקומיות בתוך תקופת הבחירות – משום שתברי הכנסת סברו, מטעמיהם, שתקופת הבחירות לא תחלה.<sup>79</sup> נקבע כי שינוי כללי הבחירות בתקופת הבחירות פוגע בדיעבד בציפיות השחקנים הפוליטיים ובהתבססותם על הוראות הדין. עוד הובהר כי תחולה למפרע פוגעת באמון הציבור במוסדות השלטון. רוב השופטים סברו כי התיקון מעורר קושי לא רק בשל שינוי כללי המשחק תוך כדי המשחק, אלא גם מן ההיבט של שלטון החוק – לנוכח העובדה שמדובר בתיקון פרסונלי.

פסק הדין בעניין **חוק טבריה** מלמד כי חקיקה שנעשית שלא תחת "מסך של בערות" עשויה להיות נגועה בקשיים משפטיים המזינים ומשלימים זה את זה: סתירה לעיקרון שאין משנים את חוקי המשחק תוך כדי המשחק, כרסום בעיקרון שעל החקיקה להיות כללית ולא "תפורה" למידותיו של גורם ספציפי וכן פגיעה בעיקרון השוויון בבחירות ובזכות לבחור ולהיבחר. הנוהג שאין מקבלים

<sup>75</sup> ואולי אף עם כלל השחקנים הפוליטיים הקיימים, על חשבון שחקנים חדשים המבקשים להיכנס לזירה הפוליטית.

<sup>76</sup> חוק הרשויות המקומיות (בחירות) (תיקון מס' 53), התשפ"ג-2023.

<sup>77</sup> בג"ץ 7181/08 לוינטל נ' שר הפנים (10.11.2008).

<sup>78</sup> פרשת **חוק טבריה**, לעיל ה"ש 11; ראו גם אסף שפירא, אריאל פינקלשטיין ואביטל פרידמן "התיקון לחוק הרשויות המקומיות עלול לגרום לפוליטיזציה של הוועדה הממונה ולשמש את שר הפנים להצנחת מועמדים", חוות דעת **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה** (28.5.2023).

<sup>79</sup> פרשת **חוק טבריה**, לעיל ה"ש 11, פס' 42-43 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא פוגלמן.

תיקונים בדיני הבחירות ערב בחירות, אלא אם הדבר נעשה בהסכמה רחבה – יש בו כדי למתן לפחות חלק מן החששות שתוארו לעיל.

אם כן, הממצאים האמפיריים שהצגנו מלמדים כי הנוהג הפרלמנטרי שהכנסת אינה מקבלת תיקונים בדיני הבחירות לקראת בחירות אלא בהסכמה רחבה התגבש לכדי מנהג חוקתי. מדובר בפרקטיקה מושרשת היטב – בעשרים השנים האחרונות המנהג הופר רק פעם אחת, וגם בהפרה זו ההתנגדות לחקיקה לא הייתה ביחס לתוכן התיקונים בדיני הבחירות, אלא לעצם פיזור הכנסת. נתונים אלה אינם מקריים. עיון בפרוטוקולים מלמד כי החתירה להשגת הסכמות רחבות בעת תיקון דיני הבחירות לקראת בחירות נבעה מתוך מחויבות ברורה לפעול בהתאם לנוהג שהשתרש. ביסודו של נוהג זה עומדת השאיפה להבטיח מימוש של עיקרי המשפט החוקתי, ובראשם עקרון השוויון בבחירות והזכות לבחור ולהיבחר. כפי שנראה, התפיסה בדבר נחיצותו של ריסון בתיקון דיני הבחירות כאשר הבחירות בפתח מקובלת גם במשפט השוואתי.

### שינויים בחוקי הבחירות בשנת בחירות – מבט השוואתי

החששות מפני פגיעה ביציבות דיני הבחירות ומפני ניסיונות למניפולציות ערב בחירות מצאו ביטוי גם במשפט השוואתי. **ועדת ונציה**<sup>80</sup> המליצה להימנע משינויים מהותיים בדיני הבחירות שנה לפני הבחירות (להלן: עקרון הריסון בשנת הבחירות). שינויים מעין אלה, על פי המלצת הוועדה, ניתן להכשיר רק אם הם נעשים במסגרת תיקון לחוקה.<sup>81</sup> מובן כי נקודת המוצא העומדת ביסוד מתן חלופה זו היא שבניגוד למקובל בישראל, הליכי תיקון חוקה הם ככלל נוקשים יותר מתיקון של חקיקה רגילה.<sup>82</sup>

ועדת ונציה הבהירה כי עקרון הריסון בשנת בחירות אינו מונע תיקונים הנדרשים כדי להבטיח עמידה בסטנדרטים בינלאומיים של בחירות, המבוססים על קונצנזוס בין הממשלה לבין האופוזיציה ועל התייעצויות ציבוריות רחבות, ואף אין בו כדי למנוע יישום של החלטות של בתי משפט (לאומיים

---

<sup>80</sup> גוף של מומחים במשפט ציבורי הממליץ מזה מספר עשורים למועצת אירופה בעניינים חוקתיים, בפרט לשם סיוע למדינות שמבקשות להביא לכך שהמוסדות המשפטיים שלהן יעמדו בקנה אחד עם אמות מידה בינלאומיות בתחומי הדמוקרטיה, זכויות אדם ושלטון החוק. להרחבה, ראו [באתר ועדת ונציה](#).

<sup>81</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), [Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report](#), Opinion No. 190/2002, guideline II.2.b (Strasbourg, 25 October 2018) (להלן: החלטה מס' 190/2002 של ועדת ונציה), להלן הנוסח המלא: "The fundamental elements of electoral law, in particular the electoral system proper, membership of electoral commissions and the drawing of constituency boundaries, should not be open to amendment less than one year before an election, or should be written in the constitution or at a level higher than ordinary law" גם לסעיף 4 לפרוטוקול של [International Conference on the Great Lakes Region](#): "Amendment of the Electoral Law No substantial reform of the electoral law should occur during the six (6) months preceding the elections without the agreement of a large majority of social and political actors" (ההדגשה שלנו).

<sup>82</sup> צבי ענבר, שלמה גוברמן ואבישי בניש "הליכי קבלת החוקה ותיקונה" הליכי קבלת החוקה ותיקונה והדרכים לעיצוב בית נוסף ליד הכנסת 338 (המועצה הציבורית: הכינוס השביעי, 2002).

ובינלאומיים) או המלצות של ארגונים בינלאומיים.<sup>83</sup> הגם שעקרון הריסון בשנת בחירות חל ביחס לשינויים מהותיים בחוקי הבחירות,<sup>84</sup> הודגש כי שינויים אחרים יכול שיהיו כפופים לעקרון זה אם הם משפיעים לרעה על הוודאות המשפטית עבור הבוחרים, המועמדים או על מינהל הבחירות.<sup>85</sup>

נוסף על כך, ועדת ונציה החילה סטנדרט מחמיר **בתקופת בחירות**. הומלץ כי מרגע שהוכרז על בחירות – אין לערוך שינויים בדיני הבחירות פרט לתיקונים הכרחיים (strictly necessary) לשם קיום החלטות מחייבות של בתי המשפט (הערכאות המקומיות או הבינלאומיות). הודגש כי רפורמה בחוקי הבחירות צריכה להתבצע במועד שיאפשר לכלל הגורמים הרלוונטיים (בוחרים, מועמדים וגופי ניהול הבחירות) להבין את השינויים, להיערך ליישומם וליישמם בפועל.<sup>86</sup> ולבסוף, הומלץ לעגן בחוקה את הרכיבים החשובים ביותר למניפולציה (כגון שיטת הבחירות עצמה) או לחלופין לעגן הסדר דחיית תחולה.<sup>87</sup>

עקרון הריסון בשנת בחירות שנקבע על ידי ועדת ונציה הוכר בפסיקתו של בית המשפט החוקתי **בגרמניה**<sup>88</sup> וכן בפסיקת בית המשפט החוקתי **ברומניה**.<sup>89</sup> עיקרון דומה הוכר גם בפסיקתו של **בית המשפט האירופי לזכויות אדם** – כך למשל נקבע ביחס לבחירות בבולגריה.<sup>90</sup> שינויים של הרגע האחרון נתפסו כעומדים בסתירה לסעיף 3 לפרוטוקול מספר 1 של האמנה האירופית לזכויות אדם – הקובע את עקרון הבחירות החופשיות ואשר נקבע כי נובעת ממנו גם הזכות לבחור ולהיבחר.<sup>91</sup>

---

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), [Revised interpretative declaration on the Stability of electoral law](#), Opinion No. 1172/2024, 3 (Strasbourg, 24 June 2024)  
<sup>84</sup> בפרט הודגשו כי עקרונות הבאים נחשבים לכללים יסודיים: "rules that determine the right to vote and stand for election, including voter and candidate registration; - the drawing of constituency boundaries and rules relating to the distribution of seats between the constituencies; - the electoral system proper, i.e. rules relating to the transformation of votes into seats; - essential elements of the voting process; - rules relating to the membership, independence and impartiality of electoral commissions or another body which organises the ballot or can decide on electoral rights; - rules guaranteeing the effectiveness of election dispute resolution; - electoral contestants' access to public media" שם.

<sup>85</sup> שם.

<sup>86</sup> שם.

<sup>87</sup> ההמלצה היא לעגן הסדר לפיו ככל שיתוקנו דיני הבחירות – על הבחירות הקרובות תחולה השיטה הישנה, לפחות ככל שהן עתידות להתקיים בתוך שנה, כאשר השיטה החדשה תיכנס לתוקף רק מאוחר יותר, ראו: החלטה מס' 190/2002 של ועדת ונציה Venice Commission, לעיל ה"ש 81, בעמ' 24.

<sup>88</sup> על פסק הדין בגרמניה ראו: LENA BLECKMANN, GERMANY: CONSTITUTIONAL COURT PARTIALLY REJECTS

ELECTORAL LAW REFORM [LAW LIBRARY OF CONGRESS](#) (August 16, 2024)

<sup>89</sup> לפסק הדין ראו: DECIZIA nr.150: din 12 martie 2020

<sup>90</sup> לפסק הדין ראו: QUATRIÈME SECTION – AFFAIRE EKOGLASNOST C. BULGARIE (requête no. 30386/05)

<sup>91</sup> ראו: Lara Trucco, [The Conditions Of Participation In Elections as Part Of The Fundamental Electoral](#)

[Rules](#), DIRITTI COMPARATI (7.2.2013)

ישנן מדינות שבהן עוגנו מגבלות מפורשות על האפשרות לשנות את דיני הבחירות בסמוך למועדן. בכמה מהן, כמו **ברזיל**<sup>92</sup> ו**יוון**,<sup>93</sup> המגבלות נקבעו בחוקה, בעוד באחרות, **אלבניה** למשל,<sup>94</sup> ההגבלות נקבעו בחקיקה רגילה. במדינות אחרות הגבלות על שינויים בדיני הבחירות אינן מעוגנות בספר החוקים אלא הן פרי ההלכה הפסוקה.<sup>95</sup> כך למשל, בית המשפט החוקתי **בפולין** הכיר בכלל ששינוי מהותי בדיני הבחירות ייעשה לא יאוחר משישה חודשים לפני תחילת הליכי הארגון של הבחירות. בית המשפט ראה בכך נגזרת של סעיף 2 לחוקה המעגן את עקרון שלטון החוק. נפסק כי עשויים להיות חריגים לכלל זה בנסיבות חריגות בעלות אופי אובייקטיבי.<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> סעיף 16 לחוקה קובע: "The law that alters the electoral procedure shall come into force on the date of its publication, and shall not apply to the elections that take place within one year of it being in force"

<sup>93</sup> סעיף 154(1) לחוקה מאפשר להחיל שינויים בשיטת הבחירות או במחוזות הבחירה רק בתחולה נדחית אלא אם השינויים התקבלו ברוב מיוחד של 2/3: "The electoral system and constituencies are specified by statute which shall be applicable as of the elections after the immediately following ones, unless an explicit provision, adopted by a majority of two thirds of the total number of Members of Parliament, provides for its immediate application as of the immediately following elections"

<sup>94</sup> סעיף 27(6) לחוק הבחירות של אלבניה קובע כך: "later than 5 months before the election date, the CEC may change the boundaries of an EAZ, in accordance with the requirements of this Article, only if there is a change in the criteria for their establishment according to points 2 and 3 of this Article"

<sup>95</sup> יש לציין שככל הידוע לנו, בדמוקרטיה שבהן יש מנהגים או מוסכמות חוקתיות (לדוגמה, בריטניה, אוסטרליה, ניו זילנד, ארצות הברית, קנדה, נורווגיה, או צרפת) אין מנהג חוקתי הנוגע לדיני הבחירות. ראו Jon Elster, *Constitutional Conventions*, Chapter 19., In *THE CAMBRIDGE HANDBOOK OF CONSTITUTIONAL THEORY*, 316–32 (Richard Bellamy & Jeff King eds., Cambridge University Press, 2025)

<sup>96</sup> על פסק דין זה ועל הכלל האוסר על שינוי מהותי בדיני הבחירות בששת החודשים שלפני הבחירות, ראו: Paweł Daroszewski, Undermining the Principle of Legislative Silence, *JOURNAL OF OPINIONS ON THE CONSTITUTIONAL CRISIS IN POLAND* (2023)

## חלק ה. המנהג החוקתי והדין המצוי

כפי שראינו לעיל, בכנסת השתרש הנוהג שהכנסת אינה מקבלת תיקונים בדיני הבחירות לקראת בחירות אלא בהסכמה רחבה. נוהג זה מבקש להפיג את החשש מפני שינוי חוקי הבחירות מתוך אינטרסים פוליטיים צרים של הקואליציה או של חברי הכנסת המכהנת. תיקונים של "הרגע האחרון" עשויים אפוא לעורר קשיים, מן ההיבטים של שלטון החוק, עקרון השוויון בבחירות ומימוש הזכות לבחור ולהיבחר. עקרונות אלה קיבלו משנה תוקף בעקבות ההכרה בפסיקה בעיקרון שאין משנים את חוקי המשחק תוך כדי המשחק.

### לשיטתנו, לקיומו של נוהג זה יש משמעות משפטית.

**ראשית**, מאחר שבהתאם לסעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת, נוהג פרלמנטרי עשוי במקרים מסוימים **לכבול את הכנסת** מבחינת סדרי עבודתה המחייבים. **שנית**, מאחר שלדעתנו נוהג זה התגבש לכדי **מנהג חוקתי**, באשר הוא מקיים את שלוש הדרישות הנחוצות: פרקטיקה מושרשת היטב, תודעת חיוב ברורה ורציונלים כבדי משקל העומדים ביסוד הפרקטיקה. אשר על כן, **יש תוקף משפטי לעיקרון שנדרשת הסכמה רחבה לתיקון חוקי הבחירות לקראת הבחירות.**

אם כן, המנהג החוקתי מחייב לקדם תיקונים בחוקי הבחירות לקראת בחירות בהסכמה רחבה. **ואולם לעיתים הדין המצוי מחייב להסתייג גם מתיקונים המתקבלים בהסכמה רחבה.**

הסכמה רחבה מטבע הדברים עניינה הסכמה בין חברי וסיעות הכנסת **המכהנת**. אחד החששות המרכזיים שעולים כאשר מבקשים לתקן את דיני הבחירות ערב בחירות הוא מפגיעה במפלגות חדשות או במועמדים חדשים, או לכל הפחות מחקיקה שמשרתת רק או בעיקר מפלגות ומועמדים שמכהנים בכנסת לעומת שחקנים חדשים. חקיקה מעין זו עשויה לפגוע בעקרון השוויון בבחירות ובזכות לבחור ולהיבחר.

חקיקה המיטיבה עם חברי הכנסת המכהנים על חשבונם של שחקנים פוליטיים חדשים היא למעשה ביטוי אחד של תופעה רחבה יותר שעליה עמדנו קודם – "חקיקה של הכנסת לעצמה". במקרים אלה, הסכמה רחבה אינה מספקת מזוור לקושי שציון לעיל, שכן היא יכולה כאמור לשקף אינטרסים של השחקנים המכהנים נגד חדשים.

אכן, **חקיקה הפוגעת בשחקנים פוליטיים חדשים עשויה לעורר קושי משפטי גם אם תתקבל שלא בשנת בחירות. ואולם קבלתה ערב בחירות עשויה להחריף קושי זה בשל פגיעה באינטרס ההסתמכות של שחקנים חדשים אלו, ומשום שחקיקה הנעשית זמן קצר לפני בחירות בהכרח אינה נעשית מאחורי מסך של בערות ולעיתים קרובות ברור לגמרי מי ירוויח ומי יפסיד ממנה. בנסיבות אלה, הפגיעה בעקרון השוויון בבחירות ובזכות לבחור ולהיבחר מתעצמת, ומשכך, מתחדדת שאלת חוקתיותה של חקיקה מעין זו בראי סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת.**<sup>97</sup>

<sup>97</sup> שאלה היא כיצד צריכה להיבחן חוקתיותו של חוק הפוגע בסעיף 4. בפסיקה עלתה האפשרות להחיל במקרים אלה פסקת הגבלה שיפוטית, אולם קיימת אי בהירות הן ביחס לעצם החלטה של פסקת ההגבלה השיפוטית והן ביחס לשאלה האם די בעמידה בתנאי או שמא יש צורך לעמוד גם בדרישת הרוב המיוחס (61 ח"כ), לדיון בשאלות אלו ראו: בג"ץ 3166/14 גוטמן נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (נבו 3.2015); וכן אהרן ברק **מידתיות במשפט** 182–186 (2010).

דוגמה בולטת במיוחד לחקיקה כזו התרחשה במערכות הבחירות האחרונות, בתיקונים שנגעו למימון מפלגות. במסגרת תיקונים אלה ניתנו למפלגות הקלות שונות בתחום המימון – הגדלת יחידת המימון ומספר יחידות המימון שניתנות למפלגות, והקלות הנוגעות למקדמות והלוואות. ההצדקה לכך הייתה כאמור קשורה לרצף מערכות הבחירות הסמוכות, דבר שיצר קשיים כלכליים למפלגות. עם זאת, ואף שכמה מההקלות היו רלוונטיות הן למפלגות שביהנו בכנסת והן למפלגות חדשות, כמה מהן היו רלוונטיות רק למפלגות שכבר כיהנו בכנסת.

כך לדוגמה, במסגרת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022, נקבע שבניגוד לאמור בחוק מימון מפלגות, הלוואות שמפלגות שמכהנות בכנסת קיבלו וטרם הוחזרו – לא ינוכו מהמקדמה שהמפלגות יקבלו לקראת הבחירות. זוהי "הטבה" משמעותית ביותר, שאפשרה לחלק מהמפלגות שביהנו באותה עת בכנסת לקבל מקדמות של מיליוני ש"ח לכל מפלגה לקראת הבחירות. במסגרת חקיקה זו גם נקבע שמפלגות שמכהנות בכנסת יוכלו בתנאים מסוימים לקבל הלוואות מהכנסת בסמוך לבחירות ללא אישור יו"ר הכנסת והמלצת הוועדה הציבורית – הנדרשים לפי חוק מימון מפלגות. העובדה שהחקיקה התקבלה ברוב גדול וללא מתנגדים בכל אחת מהקריאות (92 תומכים בקריאה שלישית) אינה משנה לעניין זה – משום שברור שהחוק שירת את המפלגות שמכהנות בכנסת. נדגיש כי במקרה זה, ובחוקים דומים שהתקבלו במערכות הבחירות הקודמות ב"סבבי" הבחירות של 2019-2022, חברי הכנסת היו מודעים להשפעה השונה של החקיקה על מפלגות ותיקות וחדשות (ואף, בקרב הוותיקות, לכך שהיא משרתת יותר את הגדולות בהשוואה לקטנות). הדבר נלמד, בין היתר, מכך שהיועצים המשפטיים של הוועדות בכנסת שעסקו בכך ציינו זאת לפנייהם, ומשום שחוקים אלה כללו גם הוראות שמטרתן לצמצם את חוסר השוויון – אך בסופו של דבר, היה ברור לכול כי מדובר בחוקים שמשרתים בעיקר את המפלגות הוותיקות.<sup>98</sup> עוד נזכיר כי אומנם הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות הייתה מעורבת ישירות בחלק מהתיקונים, אך היא לא עסקה כלל בתיקונים הנוגעים למקדמות והלוואות, שבהם בלט במיוחד היתרון שניתן למפלגות הוותיקות.

דוגמה נוספת לחקיקה שהקשתה על מועמדים חדשים שרצו להיבחר לכנסת (ולכן עשויה הייתה לשרת את חברי הכנסת המכהנים) היא חוק-יסוד הכנסת (תיקון מס' 19), שהתקבל במקביל לפיזור הכנסת בחוק לקראת בחירות 1996, והוסיף חובות צינון לשוטרים וסוהרים.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> בדיון בוועדת הכנסת על הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022, ציינה היועצת המשפטית של הוועדה עו"ד ארבל אסטרסון כי: "בשביל לאזן את השוויון לאור הטבה שנותנים לסייעות הוותיקות בסעיפי ההלוואה. על מנת ליצור איזשהו סוג של שוויון מול מפלגות חדשות, נותנים להן הטבה מסוימת במקדמות". פרוטוקול מס' 120 משיבת ועדת הכנסת, 29.6.2022. בעת הדיון על חוק התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019 אמר היועץ המשפטי של ועדת החוקה, חוק ומשפט עו"ד גור בליי: "ברור לגמרי שהחוק הזה נותן ציפור משמעותי לרשימות המיוצגות, כי ההלוואה שהיתה אמורה להיות למשך חיי הכנסת ולהיות מוחזרת מהמקדמה, הן יכולות לקבל אותה ולהשתמש בה בקמפיין הבחירות שלהן ולא צריכות להחזיר את זה [...] איזון מסוים זה להגדיל את שיעור המקדמה שיכולות לקבל מפלגות חדשות, אבל זה עדיין יתרון שנותנים למפלגות הקיימות על פני המפלגות שבחוץ". פרוטוקול מס' 7-6 משיבת הוועדה המיוחדת לדיון בהצ"ח התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019, 28.5.2019.

<sup>99</sup> יוער כי היו גם מקרים שבהם הכנסת נמנעה מחקיקה שפוגעת בשחקנים חדשים לקראת בחירות, ואף הקלה עליהם. כך למשל, חוק המפלגות מ-1992 היה יכול לפגוע במיוחד בשחקנים חדשים, משום שהוא קבע שרק מפלגה רשומה יכולה להגיש רשימת מועמדים (סביר להניח ששחקנים חדשים לגמרי היו מתקשים לעמוד בדרישות החוק ולהירשם באופן פורמלי כמפלגה יותר מאשר מפלגות ותיקות וממוסדות, אם כי גם לגבי האחרונות היה מדובר בדרישה בעייתית בשל לחות הזמנים הקצרים) – אבל הוא כאמור נחקק בתחולה נחית, ולא חל על בחירות 1992. דוגמה אחרת היא תיקון מס'

בהקשר זה, נשוב ונזהיר מחקיקה המתקבלת בתמיכה חוצת מחנות פוליטיים (היינו – כולל נציגים מן האופוזיציה) כאשר זו פוגעת במפלגה אחת ספציפית בכנסת או בקבוצת מיעוט מובחנת. כך למשל, חקיקה המקילה על פסילתה של רשימה ספציפית המיוצגת בכנסת. בנסיבות אלה, מספר זעום של מתנגדים עשוי לעורר קושי מיוחד אם המתנגדים כולם שייכים לאותה קבוצת מיעוט או קבוצה חברתית מובהקת אחרת מקרב האופוזיציה, למשל – הסיעות הערביות.<sup>100</sup>

חקיקה זו עשויה לעורר קושי גם אם תתקבל בתחילת הקדנציה של הכנסת, אך קבלתה ערב בחירות עשויה לעורר קושי מיוחד מן ההיבט של ההיערכות לבחירות. משכך, הפגיעה בעקרון השוויון בבחירות, המעוגן בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, היא חריפה יותר.

**כאמור לעיל, יש הטוענים כי במקרים שבהם מדובר ב"חקיקה של הכנסת לעצמה", יש הצדקה לביקורת שיפוטית הדוקה יותר. אנו סבורים כי גישה זו ראויה במיוחד ביחס לתיקונים דיני הבחירות הנעשים לקראת בחירות.**

בהקשר זה, נראה כי מעבר לרכיב ההסכמה, ישנם פרמטרים נוספים שעשויים להקרין על ההצדקה העומדת ביסוד תיקונים אלה – ולפיכך גם על הלגיטימיות שלהם.

**ראשית, עיתוי קבלת התיקון.** ראינו כי מתחם הסבירות של ממשלת מעבר מצטמצם ככל שמתקרבים לבחירות (וביתר שאת לאחר הבחירות). גישה זו – בשינויים המחויבים – יפה גם בעניין תיקון דיני הבחירות על ידי הכנסת.

כך למשל, אין דין תיקון המתקבל חודשים מספר לפני הבחירות כדין תיקון המתקבל שבועיים לפני הבחירות. ניתן לומר כי קיימת למעשה מקבילית כוחות: ככל שהתיקון מתקבל פרק זמן קצר יותר לפני הבחירות, כך הרף שיידרש כדי להצדיקו בטענה שהדבר נדרש לצורך הניהול התקין של הבחירות – עולה.

**שנית, שלב ההליך החקיקתי.** האם מדובר בתיקון שיזמו אותו שעה שהבחירות בפתח, שאז גובר החשש מפני "חקיקת בחירות", או שמא מדובר בהצעה שכבר הייתה בשלבים מתקדמים של חקיקה (התקבלה בקריאה ראשונה) זמן רב לפני הבחירות?<sup>101</sup> יוער כי הדבר מקרין גם על איכותו של ההליך, הואיל וחקיקה שיוזמים ערב בחירות מתקבלת פעמים רבות בהליך מזורז ובעייתי.<sup>102</sup>

---

22 לחוק-יסוד הכנסת. החוק, שנחקק כבר בתוך תקופת הבחירות של 1996, דווקא הקל על מועמדים חדשים: הוא קבע שהם יידרשו לוותר על אזרחות נוספת רק אם וכאשר ייבחרו לכנסת, ולא כבר לקראת הגשת המועמדות כפי שהיה קבוע קודם לכן.

<sup>100</sup> להגדרה ולחשיבות של השתייכות לקבוצה חברתית מובהקת לעניין ההגנה על הזכות לשוויון במשפט החוקתי, ראו: ברק מדינה "הזכות החוקתית לשוויון בפסיקת בית המשפט העליון: כבוד האדם, האינטרס הציבורי וצדק חלוקתי" **משפט וממשל** יז 63 (תשע"ו).

<sup>101</sup> השוו: בג"ץ 4065/09 כהן נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 20.7.2010): "העובדה שהמינוי אושר על ידי הממשלה היוצאת לאחר הבחירות, היינו שעה שזו כבר לא נהנית מאמון הציבור גורמת אף היא לבעייתיות מסוימת, וזאת כאשר המועמד שנבחר למינוי של קבע הוא שמילא את תפקיד ממלא המקום ולא ניתן כל נימוק המניח את הדעת ל"זירוז" ההליכים".

<sup>102</sup> השוו: על הליך חקיקה מזורז כאינדיקציה לפגם של שימוש לרעה בסמכות המכוננת (בשל הפרת דרישת הכלליות) ראו: בג"ץ 2412/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסי' 54, 71, 73 ו-81 לפסק דינו של ה"מ הנשיא פוגלמן. (נבו 3.1.2024).

**שלישית, אופי התיקון.** אין דין תיקון מהותי כדין תיקון טכני בלבד, שאין לו השלכות על מערך הזכויות והחובות של השחקנים הפוליטיים.

**רביעית, עמדתם של גורמי המקצוע האובייקטיביים האמונים על ניהול הבחירות, ובראשם גורמי המקצוע בוועדת הבחירות המרכזית.** גורמים אלה יכולים להצביע על צורך ממשי בקידום תיקוני חקיקה ערב בחירות, תוך שהם מעמידים לנגד עיניהם את הצורך להבטיח הליך בחירות תקין ולשמור על עקרונות היסוד ובראשם עקרון השוויון.

כפי שראינו, סוגיה ספציפית (אך בהחלט לא היחידה) שבה אפשר להצביע על חשיבות עמדתם של גורמי המקצוע היא מימון מפלגות. תיקונים בכללי המימון הנעשים לקראת בחירות ומקילים על מפלגות בהיבטים שונים (גובה המימון, קבלת מקדמות, החזר הלוואות לכנסת) עשויים מצד אחד להיות הכרחיים לצורך יכולתן של המפלגות לנהל מסע בחירות; אך מצד שני, בהיותם משרתים בעיקר את המפלגות המכהנות בכנסת (לעומת המפלגות החדשות) ובמיוחד את המפלגות הגדולות שבכנסת (לעומת אלו הקטנות), הם נמצאים בסיכון מוגבר ליפול תחת הדוקטרינה של "כנסת מחוקקת לעצמה" ואף לפגוע בשוויון בבחירות. תיקונים כאלה גם הפכו לנפוצים ביותר בשנים האחרונות, והתקבלו לפני כל אחת ממערכות הבחירות האחרונות. אף שהדבר נבע באופן ספציפי מריבוי מערכות בחירות בתוך זמן קצר, אין לשלול שהדבר יהפוך לנורמה גם במקרים שבהם הבחירות נערכות במועדן או לכל הפחות לאחר תקופת כהונה משמעותית של הכנסת, במיוחד לאור העובדה שחלק מהמפלגות המכהנות בכנסת עדיין נתונות בגירעונות ולכן סביר שישאפו לקבל הקלות שונות לקראת הבחירות.<sup>103</sup> לפיכך, לחוות דעתם של גורמי המקצוע, בראשות הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות, חשיבות עצומה באשר לשאלה אם יש הצדקה ראויה לחקיקה שתקל על מפלגות בתחום זה לקראת בחירות עתידיות. דברים אלה נכתבים תחת ההנחה כי אכן יהיה מדובר בגורמים מקצועיים ועצמאיים.<sup>104</sup>

עם זאת, חשוב להדגיש כי במצב הקיים הוועדה הציבורית מחווה דעתה או מחליטה רק לגבי חלק מההיבטים הנוגעים לכללי המימון: בעיקר גובה יחידת המימון (וכן מתן הלוואות למפלגות המכהנות בכנסת בסמוך לבחירות, אם כי בהיבט זה חברי הכנסת נוטים "לעקוף" אותה ולאשר הלוואות כאלה בחקיקה), אך לא סוגיות שונות הנוגעות למקדמות והלוואות (בהיבטים אלה מי שמעירים על חוסר השוויון היו לאחרונה היועצים המשפטיים של הוועדות בכנסת). במחקר קודם שפרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה הוצע לחזק את תפקידה של הוועדה הציבורית, כך שחוות דעתה תצורף לכל הצעה הנוגעת למימון מפלגות הנידונה בוועדה של הכנסת.<sup>105</sup>

באופן דומה, חקיקה שמתקבלת בעקבות פסק דין או החלטה של בית המשפט העליון או של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית – המצביעים על צורך בתיקון האמור – יכולה אף היא לספק הצדקה ראויה

---

<sup>103</sup> נכון לנובמבר 2025, סך הלוואות של המפלגות עמד על יותר מ-87 מיליון ש"ח; שתי המפלגות עם יתרת הלוואה הגדולה ביותר היו הליכוד, כ-22 מיליון ש"ח, ויש עתיד, כ-7 מיליון ש"ח. התנועה לחופש המידע "יותר מ-87 מיליון שקל – חשפנו את חובות המפלגות" (19.12.2025).

<sup>104</sup> להצעה להסדיר באופן ממצה יותר את תנאי הכשירות של חברי הוועדה הציבורית למימון מפלגות, ראו: שפירא וקנדלשטיין-היינה, לעיל ה"ש 59.

<sup>105</sup> אסף שפירא שוויון במימון בחירות (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2021).

לקבלת תיקון בדיני הבחירות ערב בחירות. ההתחשבות בעמדת גורמי המקצוע מתיישבת עם ההמלצה שבמקרה שמדובר בחקיקה של הכנסת לעצמה, יש לערב גוף חיצוני מקצועי.<sup>106</sup>

יובהר כי אין המדובר ברשימה סגורה של פרמטרים, וניתן להביא בחשבון שיקולים נוספים שיש בהם כדי להשפיע על הלגיטימיות של תיקונים בדיני הבחירות.

---

<sup>106</sup> ראו על כך בדבריה של היועצת המשפטית לכנסת: פרוטוקול ישיבה מס' 34 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-25 (26.3.2023); כן ראו את דבריו של יגאל מרזל במאמרו, שלפיהם אחד הפתרונות להתמודדות עם ניגוד העניינים המובנה של ח"כ הוא לייצר מנגנונים המקטינים את המעורבות של חברי הכנסת בהליך קבלת ההחלטה, למשל על ידי עירוב גורם חיצוני בהליך או במקרים קיצוניים – להתנות את ההכרעה של חברי הכנסת באישור של הגורם החיצוני ואולי אף להפקיע כליל את ההחלטה מחברי הכנסת ולהעבירו לאותו גורם, ראו מרזל, לעיל ה"ש 38, עמ' 419–423.

## חלק ו. המנהג החוקתי והדין הראוי

הממצאים מעידים בבירור על התגבשותו של מנהג חוקתי שאין מקבלים תיקונים בדיני הבחירות לקראת בחירות. ואולם נראה כי מנהג זה אינו מספק מענה מיטבי לחששות העולים מחקיקה כזאת.

ראשית, לא תמיד ביסוד תיקונים המתקבלים ערב בחירת ניצב טעם ראוי לקבלתו של התיקון בעת הזו. אומנם הצדקה ראויה לא בהכרח מביטיחה כי התיקון הוא רצוי או כי הוא עומד, במאזן הכולל, בדרישות החוקתיות. ואולם לכל הפחות יש בה כדי להקרין על הלגיטימיות שלו. יש בדרישה זו גם כדי להדגיש את חשיבות אינטרס היציבות של דיני הבחירות, שבא לביטוי בהמלצות ועדת ונציה, כמו גם את חשיבות ההגנה על ציפיותיהם של האזרחים ועל זכויותיהם של מי שאולי לא יהיו חלק מההסכמה הרחבה.

שנית, השחקנים הפוליטיים מתחילים להיערך לבחירות הרבה לפני תקופת הבחירות. לפיכך **קיימת הצדקה בהרחבה של המועד הרלוונטי לשנת בחירות**, ויש אף ממצאים אמפיריים מסוימים התומכים בכך. **למעשה, יש אינדיקציה להכרה פוליטית בנוהג לנסות להגיע להסכמה רחבה בכל תיקון שנעשה בדיני בחירות, ללא תלות בשאלת העיתוי**. לעניין זה בולטים במיוחד דבריו של יו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט דאז, ח"כ דדי צוקר:

הצעת החוק הזאת נידונה בוועדת משנה ואושרה במליאת הוועדה לקראת קריאה ראשונה בהסכמה של כל סיעות הבית. כלומר הצעה שלפנינו היא פרי הסכמה בין הסיעות השונות, או פשרות בין הסיעות. כשאנחנו מכינים את ההצעה לקריאה שניה ולקריאה שלישית חשוב לזכור שמה שאישרנו בקריאה הראשונה הוא פרי של הסכמות בין הסיעות, **וכנהוג בבית בחוקי בחירות עושים מאמץ גדול להגיע להסכמה בין הסיעות, לא לעשות מחטפים, לא לעשות סחיבות קטנות מהצד אלא לנסות להיות הוגנים זה עם זה**. אני מבקש שתזכרו שאם מישהו יבקש לעשות כאן שינוי מפליג זה יחייב הסכמה של שאר הסיעות, אלא אם כן הוא יביא הסכמה ולא נצטרך לפנות ולשאול את הסיעות" (ההדגשה שלנו).<sup>107</sup>

כלומר, מדבריו עולה כי ישנו נוהג כללי ביחס לשינויים בחוקי בחירות – **ללא תלות במועד שמקדמים בו את החקיקה**. על רקע דברים אלה, לא מפתיע כי גם שלושת התיקונים שהתקבלו בשנת בחירות אך זמן רב לפני המועד המקורי של הבחירות – היו פרי הסכמה רחבה.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> הישיבה ה-408 של **ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת** ה-13, 2 (20.11.1995) (דיון בתיקון מס' 29 לחוק הבחירות לכנסת); כן ראו את דבריו של ח"כ אוריאל לין, יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט דאז, במסגרת ההצבעה על תיקון מס' 24 לחוק הבחירות לכנסת בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת: "אדוני היושב ראש, אנחנו החזרנו את החוק הזה לוועדה במגמה להגיע להסכמה רחבה, ואכן הגענו להסכמה רחבה ככל האפשר". ראו **הישיבה ה-340 של הכנסת** ה-12 (4.11.1991).

<sup>108</sup> ראו גם את דבריו של ח"כ צוקר בדיון במליאת הכנסת שהתקיים בתיקון מס' 29 הנ"ל, כמעט 10 חודשים לפני המועד המשוער של הבחירות (אם כי לאחר רצח רבין): "והפעם נעשתה עבודה, בתיאום בין סיעות הבית, ולכן הצעת החוק הזאת מובאת ללא התנגדויות. זה סוג חקיקה שבו צריך לעשות מאמץ גדול להגיע להסכמה בין הסיעות, או לפחות בין הסיעות הגדולות, חלק גדול מן הבית. וכך זה מובא לפניכם, על דעת הבית כולו" [הישיבה ה-413 של הכנסת ה-12 (2.1.1996)]. כן ראו את דבריו של ח"כ ביילין שם: "אני מצטער שאנשים רציניים נתפסים לתעמולה כזאת. אולי זה בגלל **שנת הבחירות** שהחלה עכשיו".

אכן, היו תיקונים משמעותיים בדיני הבחירות שקודמו שלא בשנת בחירות – אשר לא התקבלו בהסכמה רחבה. ואולם דומה כי **לכל הפחות יש הצדקה להרחיב את התקופה שכינינו "לקראת בחירות" לתקופה ארוכה יותר, המשתרעת על פני עד כשנה לפני הבחירות**, כפי שהמליצו הן ועדת ונציה והן מרכז רובינשטיין. מצאנו אף תימוכין מסוימים לקיומו של נוהג זה גם בפרק הזמן שבתוך שנת הבחירות, אך לפני התקופה שכינינו "לקראת בחירות". אומנם מדובר כאמור בתיקונים ספורים, כך שיש קושי להסיק על בסיסם מסקנות חותכות, אך לא ניתן להתעלם מכך שבכל שלושת המקרים הללו – התיקונים התקבלו בהסכמה רחבה.<sup>109</sup> לכך יש להוסיף כי תיקונים בולטים רבים בדיני הבחירות, כמו למשל, העלאות אחוז החסימה (1992, 2004 ו-2014) וכן אימוץ הבחירה הישירה וביטולה (1992, 2001) – התקבלו יותר משנה לפני הבחירות או לחלופין בתחולה נדחית.

כאמור, **ההצדקה הכללית להרחבת מסגרת הזמנים שבמהלכה יש להימנע מתיקונים בדיני הבחירות שלא בהסכמה רחבה היא שבפועל ההיערכות של המפלגות והמועמדים לבחירות מתחילה הרבה לפני תקופת הבחירות הרשמית. לפיכך החששות לניצול לרעה של הכוח הפוליטי כשמדובר בשינוי דיני הבחירות צפים ועולים גם בשלב שלפני תקופת הבחירות.**<sup>110</sup>

**ליציבותם של דיני הבחירות והמוסכמות הפוליטיות באשר לכך יש חשיבות בין השאר על רקע חשיבותם (ושברירותם) של נהגים ומוסכמות פוליטיות שהם חלק מהמשטר החוקתי הבלתי פורמלי של כל דמוקרטיה.**<sup>111</sup> תיקונים מעין אלה עשויים לפגוע בציפיות של שחקנים פוליטיים, בלגיטימיות של הליך הבחירות ובאמון הציבור. באופן ספציפי לגבי ישראל, אפשר לבסס טענה שהתקופה שהגדרנו "לקראת בחירות" נפתחת כבר 150 יום לפני בחירות שנערכות במועדן – המועד הקובע הראשון לעניין שלילת פנקס הבחורים. כאמור, בבג"ץ **טבריה** אף הכיר בכך בית המשפט במפורש ביחס לבחירות המקומיות. יתר על כן, בפועל, בשלושים השנים האחרונות הבחירות בישראל תמיד הוקדמו – הבחירות האחרונות לכנסת שהתקיימו במועדן נערכו בשנת 1988. גם כתוצאה מהציפייה המתמדת שהבחירות יוקדמו, ההיערכות של המפלגות והמועמדים לבחירות מתחילה הרבה לפני תקופת הבחירות, ואף לפני 150 הימים שלפני מועד הבחירות הקבוע. בשל כל זאת, אנו טוענים כי העמדה הנורמטיבית של ועדת ונציה שיש לגלות זהירות מיוחדת בכל הנוגע לתיקונים לדיני הבחירות בשנת בחירות רלוונטית במיוחד לגבי הבחירות לכנסת.

<sup>109</sup> חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 24) התקבל ברוב של 24 תומכים, ללא מתנגדים ועם 4 נמנעים; חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 29), התקבל ברוב של 9 תומכים ללא מתנגדים וללא נמנעים; חוק המפלגות (תיקון מס' 5 והוראת שעה), התשנ"ו-1996 – התקבל ברוב של 12 תומכים אל מול 2 מתנגדים וללא נמנעים.

<sup>110</sup> וראו למשל את דבריו של ח"כ עמנואל זיסמן במסגרת דיון בהצעת חוק-יסוד: הכנסת (תיקון – דינו של חבר הכנסת הפורש מסיעתו): "התנגדותי היא לא למציע, חבר הכנסת רפאל איתן, גם לא לסיעה שלו. אבל אנחנו צריכים לזכור, שאנחנו דנים בהצעה הזאת פחות מעשרה חודשים מהבחירות, ויכול להיות שהבחירות אפילו תוקדמנה, וההצעה הזאת באה למעשה לעשות חשבון עם אלה שעזבו את סיעת צומת. אבל אני אומר, שלא צריך לראות את הדבר בראייה כיתתית צרה, אלא בראייה כוללת....".

<sup>111</sup> השו: Samuel Issacharoff & Trefor Morrison, *Constitution by Convention*, 108 CAL. L. REV. 1913 (2020).

## חלק ז. מתווה להסדרת חוקתית

אין חולק על חשיבותו של המנהג החוקתי הקיים. ואולם, כפי שהראינו, הוא אינו מספק הגנה מלאה על אינטרסים ועקרונות חשובים. על רקע האמור לעיל, אנו סבורים כי יש מקום להסדרת חוקתית של האפשרות לתקן את דיני הבחירות לקראת בחירות.

הסדרה זו נדרשת קודם כול כדי "להגן על הקיים", כלומר לעגן בחקיקה את המנהג החוקתי. הגנה כזו נדרשת ביתר שאת על רקע הנסיגה הדמוקרטית המתרחשת בשנים האחרונות בישראל שבמסגרתה לא אחת היינו עדים לרמיסת נהגים ופרקטיקות מקובלות ארוכות שנים.<sup>112</sup>

במציאות זו, החשש משינוי דיני הבחירות לקראת בחירות שלא בהסכמה רחבה גובר. חשש זה מקבל משנה תוקף במקרים שבהם מדובר בחקיקה הפוגעת בשוויון בבחירות ובזכות לבחור ולהיבחר, ודומה כי הניסיון לקדם את "חוק המצלמות" – שכאמור לבסוף לא צלח – הוא עדות מובהקת לחשש זה. לנוכח האמור, ומאחר שבית המשפט העליון טרם הכיר במפורש בתוקפו המחייב של מנהג חוקתי, מוצע לעגן מגבלה חוקתית מפורשת ביחס לאפשרות לתקן את דיני הבחירות בשנת בחירות. הסדר חוקתי מעין זה קיים במדינות אחדות, אף אם אינו נפוץ במשפט ההשוואתי. עיגון חוקתי זה יאמץ את הדין הראוי ביחס לטווח הזמנים שבמהלכו יש להבטיח ריסון בתיקון של דיני הבחירות. בד בבד, הוא יעגן את רכיב ההסכמה הרחבה הקיים כיום כחלק מהמנהג החוקתי בתקופה שלקראת הבחירות. ולבסוף, הסדר זה, המצריך הצדקה ראויה לתיקון דיני הבחירות בשנת בחירות, עשוי להפחית את החשש מפני קבלת חקיקה המיטיבה עם הגורמים המכהנים בכנסת על חשבונם של שחקנים פוליטיים חדשים.

**אנו מציעים לעגן בחוק-יסוד: הכנסת הוראה הקובעת שתיוקן בדיני הבחירות שהתקבל לקראת בחירות או בשנת בחירות לא יחול באופן מיידי, אלא אם התקבל ברוב גדול (שייקבע בסעיף זה), ובהינתן כי הוא נדרש לצורך הבטחת הניהול התקין של הבחירות.**

הוראה כזו עולה בקנה אחד עם עמדת ועדת ונציה בנוגע לחקיקה בשנת בחירות, תוך שהיא רואה בתחולה נדחית אמצעי מתאים להתמודדות עם בעיות של ניגוד עניינים וחקיקה פרסונלית.<sup>113</sup> הסדר מעין זה מספק למערכת הפוליטית מרחב תמרון מסוים הדרוש לעיתים לצורך התמודדות עם אירועים בלתי צפויים, אך בד בבד מציב רף מחמיר בדומה להוראת סעיף 9א לחוק היסוד – הן פרוצדורלי

<sup>112</sup> ראו למשל, את התנהלותו של שר המשפטים יריב לוין בכל הנוגע לכינוס הוועדה לבחירת שופטים – במסגרת זו הוא, בין היתר, פרסם ברשומות את שמות כל השופטים של בית המשפט העליון כמועמדים לתפקיד הנשיא וזאת בניגוד לעקרון הסניוריטי וכן זימן מומחים לוועדה בניגוד לנוהג ארוך שנים. ראו: ענת טהון אשכנזי ודפני בנבניסטי **סיכום שנת 2024: סקירת המהלכים להחלשת הדמוקרטיה הישראלית** 10 (המכון הישראלי לדמוקרטיה ינואר 2025); כן ראו לגבי מינויו של שופט שאינו מקרב בית המשפט העליון לתפקיד של נציב תלונות הציבור על שופטים – וזאת על רקע חוק חדש שנחקק בעניין – וכן לגבי החלטתו של יו"ר הכנסת למנות חברי הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות שני פעילים במפלגת הליכוד: ענת טהון אשכנזי ודפני בנבניסטי **סיכום שנת 2025: סקירת המהלכים להחלשת הדמוקרטיה הישראלית** 16, 27 (המכון הישראלי לדמוקרטיה, דצמבר 2025). ראו גם: Guy Lurie, *The Invisible Safeguards of Judicial Independence in the Israeli Judiciary*, 24(8) GERMAN L.J. 1449 (2024).

<sup>113</sup> אחד הפתרונות שהציע יגאל מרזל במאמרו להתמודדות עם ניגוד עניינים של חברי כנסת (בין האינטרס הפוליטי-מפלגתי לבין האינטרס הציבורי) – הוא יצירת מסך בערות, בין היתר באמצעות תחולה נדחית. ראו אצל מרזל, לעיל ה"ש 38, עמוד 421.

(בדמות רוב מיוחס) והן מהותי (בדמות הצדקה ראויה). זאת, כאמור, במטרה למנוע ניצול לרעה של כוח החקיקה בידי הרוב הפוליטי.

יש לקוות כי הוראה חוקתית כזאת תצמצם את התופעה של קבלת תיקונים שאינם הכרחיים שעה שהבחירות בפתח, ובכלל זה תצמצם את הסכנה של "כנסת מחוקקת לעצמה". כפי שצינו, יש חשיבות מכרעת ליציבות של דיני הבחירות, ושינויים בדיני הבחירות ערב בחירות עשויים לפגוע בלגיטימציה של הליך הבחירות ובאמון הציבור. קבלת התיקונים בהסכמה רחבה, ורק בהינתן הצדקה ראויה, עשויה כמובן להקהות את הקשיים הללו – אך היא לא מאיינת אותם.

מובן שביחס לכל תיקון חוקתי נקודתי עולה החשש שבעקבות הקלות היתרה שבה ניתן לשנות את חוקי היסוד – הוא יבוטל בידי הכנסת ללא קושי. **אשר על כן, מוטב לקבע הוראה מעין זו במסגרת רפורמה חוקתית מקיפה, שתכלול, בין היתר, גם את קידומו של חוק-יסוד: החקיקה, שיבטיח הליך נוקשה לקבלה ותיקון של חוקי יסוד.**<sup>114</sup>

עד להסדרה חוקתית מיוחדת זו, יש לקוות כי השחקנים במערכת הפוליטית יגלו ריסון רב וזהירות יתרה בכל הנוגע לתיקון דיני הבחירות בשנת בחירות, לא כל שכן לקראת בחירות, ויקפידו לפעול בהתאם לנוהג ולמנהג החוקתי שהתגבש, שלפיהם יש לחתור לגיבוש הסכמות רחבות בכל פעם שמבקשים לתקן את דיני הבחירות כאשר הבחירות בפתח.<sup>115</sup>

ולסיום נדגיש שוב כי מחקר זה מתמקד בתיקונים בדיני הבחירות שהתקבלו לקראת בחירות ובתחולה מיידית. פשיטא כי תיקונים מסוימים, אף אם יתקבלו בהסכמה רחבה לפני שנת בחירות ובתחולה נדחית – יהיו בלתי חוקיים בשל הפגיעה בשוויון בבחירות או בשל פגמים משפטיים אחרים.

---

<sup>114</sup> ראו לדוגמה: גיא לוריא, עמיר פוקס ורן פרידברג **מסדירים בהסכמה: כנסת-ממשלה-רשות שופטת** (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2019).

<sup>115</sup> לפירוט הסכנות לפגיעה בטוהר הבחירות הקרובות לכנסת, לרבות באמצעות תיקון דיני הבחירות, ראו: שפירא ולוריא, לעיל ה"ש 7.

**ד"ר מורן קנדלשטיין-היינה** היא חוקרת בתוכנית להגנה על ערכים ומוסדות דמוקרטיים במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה בתחומי המשפט הציבורי. תחום המומחיות העיקרי שלה הוא משפט חוקתי מוסדי, בדגש על דיני הכנסת והמשלה, לרבות מעמדם ותפקידם של ראש המשלה והשרים.

**ד"ר גיא לוריא** הוא עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה. תחומי המומחיות שלו הם הרשות השופטת, היועץ המשפטי לממשלה ורשויות התביעה, דיני תעמולת בחירות וצנזורה, היסטוריה של המשפט הציבורי והיסטוריה של המחשבה המדינית והאזרחות.

**ד"ר אסף שפירא** הוא עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש התוכנית לרפורמות פוליטיות. מומחה לייצוגיות פוליטיות, מפלגות פוליטיות, הקשרים שבין כסף לפוליטיקה ורפורמות בשירות המדינה בישראל.

**אסף הימן** הוא עוזר מחקר בתוכנית לרפורמות פוליטיות במכון הישראלי לדמוקרטיה.

