

# מגבלות על שינויים בחוקי הבחירות לקראת הבחירות

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

יוני 2026

הצעה  
לסדר  
65



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# מגבלות על שינויים בחוקי הבחירות לקראת בחירות

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

הצעה לסדר 65

יוני 2026

Restrictions on Changes to Electoral Laws in the Run-Up to Elections

Moran Kandelshtein-Haina | Guy Lurie | Assaf Shapira | Asaf Heiman

עריכת הטקסט: לילך צ'לנוב

עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees

ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק

הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-525-5

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2026

נדפס בישראל, תשפ"ו/2026

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פיניסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

## המכון הישראלי לדמוקרטיה

---

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפול שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפול חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

## תוכן העניינים

---

|    |  |
|----|--|
| 7  | תקציר  |
| 11 | מבוא   |
| 18 | פרק א. הגבלות כלליות על הכנסת והממשלה בתקופת בחירות  |
| 26 | פרק ב. על העיקרון שאין מתקנים את דיני הבחירות לקראת בחירות<br>אלא בהסכמה רחבה              |
| 45 | פרק ג. המעמד המשפטי של העיקרון שאין מתקנים את חוקי<br>הבחירות לקראת בחירות אלא בהסכמה רחבה |
| 58 | פרק ד. המנהג החוקתי והדין הקיים  |
| 65 | פרק ה. המנהג החוקתי והדין הראוי  |
| 68 | פרק ו. מתווה להסדרה חוקתית   |



## תקציר

מחקר זה בוחן את התנאים הקיימים בדין לשם שינוי חוקי הבחירות ערב בחירות, וכן משרטט את הדין הרצוי בסוגיה זו. המחקר בוחן שני פרקי זמן שונים זה מזה: (א) שנת בחירות, ו־(ב) התקופה שלקראת הבחירות, הכוללת הן את תקופת הבחירות (מרגע היווצרות עילה להקדמת הבחירות או כשלושה חודשים לפני בחירות שנערכות במועדן), והן את התקופה הסמוכה לה (פרק הזמן שבו ידוע שהבחירות יוקדמו).

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

החששות האלה 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 שקבעה 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 סמוך 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 אם סדרי עבודתה של הכנסת לא עוגנו במפורש בהסדר סטוטורי, על הכנסת לפעול על פי הנוהג והנהול 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, אולם 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 מ־30 שנה, מתוך 60 תיקונים שמצאנו – רק בחמישה מקרים סתתה הכנסת מן הנוהג האמור, וברקע של חלק מהמקרים האלה עמדו נסיבות ייחודיות למדי. הדבקות בפרקטיקה זו התחדדה עם השנים, וב־20 השנים האחרונות הופר הנוהג שאין מתקנים את דיני הבחירות בתקופת בחירות או סמוך לה אלא בהסכמה רחבה רק פעם אחת, וגם בהפרה זו ההתנגדות לחקיקה נבעה מההתנגדות לעצם פיזור הכנסת ולא מהסתייגות מהתיקונים בדיני הבחירות.

(2) תודעת חיוב ברורה. עיון בפרוטוקולים של דיוני הכנסת מוכיח כי העובדה שהתיקונים התקבלו בהסכמה רחבה לא הייתה מקרית. חברי הכנסת היו מודעים היטב לפרקטיקה שתוארה לעיל, וראו עצמם מחויבים לפעול על פיה.

(3) רציול כבד משקל המבסס את הפרקטיקה. ביסודה של הפרקטיקה הנטענת ניצבת השאיפה להבטיח את מימושם של העקרונות העומדים ביסוד הלך הבחירות, ובראשם עקרון השוויון בבחירות והזכות לבחור ולהיבחר. פרקטיקה זו אף מתיישבת היטב עם העיקרון שהוכר בפסיקת בית המשפט העליון (במיוחד בעת האחרונה בבג"ץ חוק טבריה) שאין לשנות את כללי המשחק תוך כדי המשחק.

הינה כי כן, שלושת היסודות הנדרשים להוכחת קיומו של מנהג חוקתי מתקיימים במקרה הזה. ולכן, לעיקרון שאין מקבלים תיקונים בדיני הבחירות בתקופת

בחירות יש תוקף משפטי, הן על בסיס סעיף 19 לחוק־יסוד: הכנסת, הן על בסיס היותו מנהג 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 למיניהן לתיקונים בדיני הבחירות שקודמו בעת האחרונה, ויש חשש שייעשה ניסיון להשלימן עוד לפני הבחירות הקרבות לכנסת ה־26. מעבר לקושי שחלקן מעוררות לגופן מן ההיבט של טוהר הבחירות ושוויון, קידומן בעת הזאת יהיה משום שחיקה של הנורמה שחקיקה בתקופת בחירות מתקבלת בהסכמה רחבה. חשש זה גובר לנוכח הנסיגה הדמוקרטית שחוהה ישראל בשנים האחרונות.

אם כן, המנהג החוקתי מחייב לקדם תיקונים בחוקי הבחירות לקראת בחירות בהסכמה רחבה. ואולם הדין הקיים מחייב לעיתים להסתייג גם מתיקונים המתקבלים בהסכמה רחבה. תנאי זה אינו מספק ערובה להבטחת עקרונות היסוד העומדים ביסוד הליך הבחירות, בשל החשש מפני קידום חקיקה שתפגע במפלגות חדשות או במועמדים חדשים, או לכל הפחות תשרת רק, או בעיקר, מפלגות ומועמדים המכהנים כבר בכנסת ולא 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 מחריפה את הפגיעה בשחקנים החדשים, לנוכח אינטרס ההסתמכות שלהם (קרי חוסר הוגנות כלפי מי שכבר פעלו בדרכים אחרות על סמך הדין הקיים), וכן את החשש לחקיקה פרסונלית. נוסף על כך, לעיתים הכנסת עשויה לקדם חקיקה הפוגעת בקבוצת מיעוט מובחנת, והיא עשויה אף להתקבל בהסכמה חוצת מחנות פוליטיים, משום ששאר המפלגות בכנסת – לרבות מהאופוזיציה – יתמכו בה, אך הבעייתיות שבה ברורה.

לנוכח האמור לעיל, תיקונים בדיני הבחירות המתקבלים בשנת בחירות, ובעיקר לקראת בחירות, צריכים להיבחן בקפדנות יתרה. מעבר לרכיב ההסכמה הרחבה, יש פרמטרים נוספים העשויים להשפיע על ההצדקה העומדת ביסוד התיקונים האלה – ולפיכך גם על הלגיטימיות שלהם, כגון עיתוי קבלת התיקון, השלב

בהליך החקיקה שבו הייתה 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 מספיק לחששות העולים מחקיקה המשנה את דיני הבחירות ערב בחירות.**

ראשית, לא תמיד ניצב טעם ראוי ביסוד תיקונים המתקבלים ערב בחירות. אומנם הצדקה ראויה אינה מבטיחה בהכרח שהתיקון 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, וגם את חשיבות ההגנה על ציפיותיהם של האזרחים ועל זכויותיהם של מי שאולי לא יהיו חלק מההסכמה הרחבה.

שנית, הגורמים הפוליטיים מתחילים להיערך לבחירות הרבה לפני תקופת הבחירות. ולכן, החששות מניצול 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 – החל משנה 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. נוסף על כך, ההסדר המוצע כולל הוספת רכיבים מהדין הרצוי.

על פי המוצע, בחוק-יסוד: הכנסת תעוגן ההוראה שתיקון בדיני הבחירות שהתקבל לקראת בחירות או בשנת בחירות לא יחול מיד, אלא אם כן התקבל ברוב גדול (שייקבע בסעיף זה), ובתנאי שהוא נדרש לשם הבטחת הניהול התקין של הבחירות.

## מבוא

בחירות חופשיות ושוות הן יסוד חיוני לקיומה של דמוקרטיה, שכן הן מבטאות את ריבונות העם.<sup>1</sup> לכן, דומה כי אי אפשר להפריז בחשיבות של הבטחת טוהר הבחירות והגינותן במדינה דמוקרטית. ערכים בסיסיים אלו הם תנאי הכרחי (גם אם לא מספיק) ללגיטימיות 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 אלו 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), הן 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 הנערכים סמוך לבחירות – אם הם מוחלים בתחולה מיידית – עשויים לעורר קשיים משפטיים,

\* אנו מודים (על פי סדר הא"ב) לעו"ד ארבל אסטרסון, ד"ר דנה בלאנדר, עו"ד נעה גשן, עו"ד ענת טהון אשכנזי, גאיה סחירו סיגאוי, פרופ' סוזי נבות ואביטל פרידמן, על הערותיהן המועילות למחקר זה.

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

2 השוו דפנה ברק-ארז "לקראת דיני דמוקרטיה בישראל" עיוני משפט לג 529, 529 (2011).

3 ש.ם.

הן בשל פגיעה בשוויון בבחירות ובזכות לבחור ולהיבחר, הן 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, ולכן איננו טוענים שהם פסולים אפיוּרית. עם זאת, לא אחת שינויים בדיני הבחירות הנעשים כשהבחירות בפתח עשויים להטיל צל כבד על ההגיונות ועל הלגיטימיות של הליך הבחירות כולו, ולכן גם לפגוע באמון הציבור בהליך הבחירות ובמוסדות השלטון.<sup>5</sup> תבונה זו מצאה ביטוי בנוהג שהתבסס בכנסת במרוצת השנים, שאין מקבלים שינויים בחוקי הבחירות לקראת בחירות אלא בהסכמה רחבה.<sup>6</sup>

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

ראשית, הואיל ונוהג פרלמנטרי עשוי לכבול את הכנסת על פי הוראת 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 סמוך לכך.

4 ראו ניב רוזנאי וגיל גן־מור "האיסור על שינוי דיני הבחירות בשנת בחירות" (30.11.2025) ICON-S-IL Blog.

5 על החשיבות שבוודאותם של כללי הבחירות והחשש ששינויים בכללי הבחירות ברגע האחרון יפגעו בהגיונות או בלגיטימיות של הבחירות או יאפשרו מניפולציה, ראו Richard H. Pildes, *Election Law in an Age of Distrust* 74 STANFORD LAW REVIEW ONLINE 100 (2022) (נכתב על רקע הקורונה).

6 לעמדה ברוח זו ראו במכתבה של האגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי לכנסת בנושא חקיקה בפגרת בחירות (20.11.2019).

נוסף על כך, נציג את עמדתנו שהדין הקיים מחייב לעיתים להסתייג גם מתיקונים בדיני הבחירות לקראת בחירות המתקבלים על פי המנהג שהתבסס, היינו בהסכמה רחבה, אם מדובר בחקיקה המיטיבה עם חברי הכנסת המכהנים על חשבונם של שחקנים פוליטיים חדשים, מתוך 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, אולם קבלתה ערב בחירות מחריפה את הפגיעה בערכים האמורים לנוכח אינטרס ההסתמכות של השחקנים החדשים (קרי חוסר הוגנות כלפי מי שכבר פעלו בדרכים אחרות על סמך הדין הקיים).

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, החל משנה לפני הבחירות.

לנוכח האמור לעיל, בחלקו האחרון של המחקר נציע לעגן הוראה חוקתית המגבילה את האפשרות לתקן את דיני הבחירות בשנת בחירות, בדרישה שהתיקון יתקבל בתמיכת רוב גדול של חברי כנסת, ורק אם הוא נדרש לשם 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 מתקן התיקון, ולכן אין הוא עוסק בתיקונים המתקבלים בעיתוי אחר. כמו כן, מחקר זה אינו עוסק בכלל המגבלות העשויות לחול על תיקון דיני בחירות, למשל מגבלות הנובעות מעקרונות כלליים אחרים של חקיקה, או מן הדוקטרינה של שימוש לרעה בסמכות המכוננת.

המניע לכתיבת המחקר הזה הוא יוזמות חקיקה לתיקונים בדיני הבחירות שקודמו בעת האחרונה בכנסת ה־25, ויש חשש שייעשה ניסיון להשלימן בשנת בחירות, ואף סמוך לבחירות לכנסת ה־26.<sup>7</sup> מעבר לקושי שכמה מהן מעוררות גופן, בשל החשש לטוהר הבחירות, קידומן בעת הזאת יהיה משום שחיקה של הנורמה שלפיה חקיקה בתקופת בחירות מתקבלת רק בהסכמה רחבה. החשש שתואר לעיל גובר לנוכח הנסיגה הדמוקרטית שישראל חווה בשנים האחרונות.<sup>8</sup> הניסיון בעולם מלמד כי במדינות שבהן חלה נסיגה דמוקרטית, אחד מן המהלכים הנפוצים שננקטו הוא קידום חקיקה הפוגעת בשוויון בבחירות ונועדה להיטיב עם מפלגות השלטון.<sup>9</sup>

## הגדרות ומונחים

במחקר זה התמקדנו בחקיקה בענייני בחירות לכנסת, חקיקה המסדירה את הליך הבחירות, שיטת הבחירות, הזכות לבחור ולהיבחר, תעמולת בחירות, מימון מפלגות וכיצא באלה. למונח "תקופת בחירות" אין הגדרה אחידה, ובחקיקה הקיימת מופיעות כמה וכמה הגדרות.<sup>10</sup> למשל, הגבלות שונות לפי חוק

7 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 הזאת, ראו אסף שפירא ועמיר פוקס "חוות דעת: הצעת חוק מימון מפלגות ('חוק בנט') אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (26.10.2025). הצעות חוק אחרות שיש חשש שיקודמו כעת נוגעות לפסילה רשימות ומועמדים, לחיקונים בשיטת הבחירות ועוד. ראו אסף שפירא וגיא לוריא **שמירה על טוהר הבחירות לכנסת ה־26 - מיפוי הסכנות ודרכי ההתמודדות עימן** 24-25 (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2026).

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

9 *János Mécs, Courts and Populist Electoral Politics - the Case of Hungary*, 16 HAGUE J RULE LAW 263 (2024); ANDREA KENDALL-TAYLOR, NATASHA LINDSTAEDT & ERICA FRANTZ, *DEMOCRACIES AND AUTHORITARIAN REGIMES* 111 (2019)

10 על פי חוק-יסוד: הממשלה השני (בחירה ישירה), בנסיבות מסוימות היה אפשר לקיים בחירות מיוחדות רק לראשות הממשלה, כפי שאכן קרה בשנת 2001. "תקופת

הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, חלות ב־90 הימים שלפני הבחירות לכנסת; בחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, "היום הקובע" הוא 101 יום לפני הבחירות, או שלושה ימים לאחר היווצרות העילה להקדמת הבחירות; בחוק הבחירות לכנסת, התשכ"ט-1959, מצוינים כמה מועדים – ובהם 100 יום לצורכי תקופת צינון של בעלי תפקידים שונים, והיום ה־150 לפני הבחירות הוא "היום הקובע" לעניין תוכן המידע מפנקס הבוחרים העובר בפעם הראשונה למפלגות ולסיעות ("שליפה"). ההגדרה 150 ימים לפני הבחירות רלוונטית במיוחד, שכן גם לפי פסיקת בית המשפט העליון בנוגע לבחירות המקומיות, היום ה־150 לפני הבחירות הוא "היום הקובע" לעניין שליפת מידע מפנקס הבוחרים – כלומר תחילתה של תקופת הבחירות.<sup>11</sup> בחוקים אחרים יש אף מועדים ארוכים יותר, למשל, לפי חוק־יסוד: הכנסת אי אפשר להדיח חבר כנסת במהלך 180 הימים שלפני הבחירות לכנסת (או לחלופין – מיום היווצרות העילה להקדמת בחירות).

לשם ביסוס המנהג החוקתי איננו רואים צורך לאמץ הגדרה אחת מדויקת של תקופת הבחירות, אף שלשם הנוחות והמחקר קבענו כי המונח "תקופת בחירות" במחקר זה יציין פרק זמן של כשלושה חודשים לפני יום הבחירות אם הבחירות הנערכות במועדן, ואם מדובר בבחירות מוקדמות, "תקופת הבחירות" מתחילה עם היווצרות העילה להקדמת הבחירות (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, נעסוק גם בתקופות מוקדמות יותר לפני הבחירות: החל בתקופה שנכנה "סמוך לתקופת הבחירות", דרך 150 ימים לפני הבחירות, וכלה בשנת הבחירות. הסיבה לכך היא שמבחינת הדין הרצוי יש הצדקה להסתייג אף מתיקון ללא הסכמה רחבה של דיני בחירות שנה לפני מועד הבחירות הקבוע בחוק־יסוד: הכנסת (כלומר, המועד שבו אמורות להיערך בחירות אם הן לא הוקדמו).

---

בחירות" לצורכי מחקר זה היא גם כאשר נערכו בחירות לראשות הממשלה גם אם לא לכנסת.

11 ראו להלן בדיון בבג"ץ 5119/23 התנועה לטוהר המידות נ' הכנסת (אר"ש ניתן ביום 26.10.2023, תוקן ביום 9.11.2023) (להלן: פרשת חוק טבריה).

בהמשך נרחיב על המועדים שבהם השתמשנו לצורך הבדיקה האמפירית של תיקונים שנעשו בפועל בחוקי הבחירות.

אשר להגדרת המונח "הסכמה רחבה", קשה להציע אמת מידה מספרית מדויקת בעניין. נקודת ייחוס טבעית ומתבקשת לכאורה היא שאלת הרוב הנדרש לשם קבלתו של חוק בכנסת. ואולם בישראל במקרים מיוחדים כמה דברי חקיקה דורשים רוב מיוחס. למשל, רוב של 80 ח"כים דרוש לשם 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 לשם 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 ש"הסכמה רחבה" היא הסכמה חוצת מחנות פוליטיים. משמעות הדבר היא שהחוק התקבל גם על יסוד הסכמתם של חברי כנסת מהאופוזיציה. 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 כן היעדר ההתנגדות נובע מחרם שהטילו סיעות האופוזיציה על ההצבעה).

לצורכי מחקר זה, במונח "אופוזיציה" הכוונה היא לחברי כנסת מסיעות שכלל ובעיקרון מתנגדות לקואליציה ולמשלה (גם אם הם יכולים לתמוך אד-הוק בהצעה ספציפית שלהן); אין הכוונה לחברי כנסת מסיעות שאף אם להלכה הן יכולות אולי להיחשב חלק מהאופוזיציה, לפי ההגדרה בחוק הכנסת,<sup>12</sup> למעשה הן משתפות פעולה עם המשלה במסגרת הסכמים של ממש או כחלק מ"תמיכה מבחוף" לא פורמלית.<sup>13</sup>

12 ס' 11(ג) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, מגדיר סיעות אופוזיציה לצורכי חוק זה כך: "הסיעות בכנסת שאינן צדדים להסכמים המחייבים תמיכה בממשלה, ושהודיעו על כך ליושב ראש הכנסת".

13 אכן, ההבחנה בין אופוזיציה לקואליציה אינה דיכוטומית תמיד: "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 21-22 (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2013).

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

ככל שיותר משתנים מעידים על כך יהא קל יותר לקבוע שהחוק התקבל ב"הסכמה רחבה". כמו כן, נראה שקיימת "מקבילית כוחות" בעניין זה. כך, למשל, אם אין מתנגדים לחוק, פוחת הצורך במספר גבוה של תומכים כדי לראות בחוק חוק שהתקבל ב"הסכמה רחבה" – במיוחד לנוכח נוהג ה"קיצוזים" או נוהג ההיעדרות חברי כנסת מההצבעה במקרה שבו התוצאה ידועה מראש. לכן, לדוגמה, חוק שהתקבל ברוב של 20 חברי כנסת בלא מתנגדים יכול להיחשב חוק שהתקבל בהסכמה רחבה (כאמור לעיל, להוציא תרחיש של חרם מצד האופוזיציה, או אז היעדר מתנגדים אינו יכול להעיד על הסכמה רחבה). מכאן שלעיתים הסכמה רחבה תבוא לידי ביטוי בהיעדר התנגדות ממשית.

כבר כעת נבקש להציב "תמרור אזהרה" ולהעיר כי קיומה של הסכמה רחבה אינה ערובה לגליטימיות 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, ולכן ייתכן שהחוק פוגע באינטרסים ובזכויות של שחקנים פוליטיים חדשים. כמו כן, ייתכן שמספר זעום בלבד של חברי כנסת יתנגדו לחקיקה, אולם אם המתנגדים שייכים כולם לקבוצת מיעוט או לקבוצה חברתית מובהקת אחרת מקרב האופוזיציה עשוי להתעורר קושי משפטי.

14 יוער כי במקרים שבהם נרשמה התנגדות בהצבעה על תיקוני חקיקה בהצבעה בהרמת יד, קשה להתחקות אחר ההשתייכות הסיעתית של חברי הכנסת על סמך סיכום תוצאות ההצבעה בלבד.

## פרק א

### הגבלות כלליות על הכנסת והממשלה בתקופת בחירות

תקופת הבחירות היא פרק זמן רגיש במיוחד, ובמהלכה חשוב במיוחד להקפיד על טוהר ותקינות הליך הבחירות. בין היתר, מתעורר החשש שגורמים פוליטיים ינצלו את סמכויותיהם לשם קידום אינטרסים מפלגתיים צרים,

לרבות על ידי פגיעה בשוויון ההזדמנויות ובסיכויי הבחירה של יריביהם.<sup>15</sup>

על רקע החששות האלה נקבעו מגבלות למיניהן, הן סטטוטוריות, הן פרי ההלכה הפסוקה, הנוגעות לכוחן של הממשלה והכנסת לפעול בתקופת הבחירות בכלל, וביחס לבחירות בפרט.

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

אשר לממשלה, בפסיקה נקבעו מגבלות על חופש הפעולה של ממשלת מעבר, כלומר ממשלה הפועלת לאחר הבחירות בטרם הורכבה ממשלה חדשה, או ממשלה הפועלת לאחר שהוחלט על הקדמת הבחירות.<sup>17</sup> בית המשפט העליון

15 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).

16 אם מדובר בבחירות הנערכות במועדן, תקופת הבחירות מתחילה, כאמור, כשלושה חודשים לפני הבחירות.

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

פסק כי אף שסמכויותיה של ממשלת מעבר זהות לסמכויות של ממשלה רגילה (בהתאם לעקרונות הרציפות שבסעיף 30 לחוק-יסוד: הממשלה), מתחם הסבירות שבמסגרתו היא פועלת 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 כינון ממשלה חדשה) הוא מצטמצם עוד יותר.<sup>19</sup> ביסוד הלכה זו ניצבים כמה טעמים.

ראשית, אם מדובר בממשלה הפועלת לאחר שהתקבלה החלטה על בחירות מוקדמות, הממשלה 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 ("כלכלת בחירות", למשל), וכן מפני ניסיונות לקבוע עובדות בשטח רגע לפני חילופי שלטון, ובכך "לכבול" את ידיה של הממשלה הבאה.<sup>21</sup> בהקשר הזה נציין כי אף שחוק-יסוד: הממשלה מגדיר ש"ממשלה יוצאת" היא ממשלה הפועלת לאחר הבחירות או ממשלה המכהנת לאחר התפטרות הממשלה, בפסיקה ובהנחיות היועצת המשפטית לממשלה נקבע כי יש לראות גם בממשלה הפועלת לאחר התפזרות הכנסת בעקבות קבלת חוק לפיזור הכנסת או בעקבות אי-קבלת התקציב – ממשלת מעבר ולהחיל עליה

18 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.

19 פרשת וייס, לעיל ה"ש 18.

20 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.

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

את המגבלות שנקבעו בדין.<sup>22</sup> המגבלות האלה חלות גם על ממשלה הפועלת סמוך לבחירות המתקיימות במועדן.<sup>23</sup>

אשר 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 מתקיימות נסיבות מיוחדות המונעות את עריכת הבחירות במועדן, וכי תקופת ההארכה לא תעלה על הזמן המתחייב מהנסיבות האלה. נוסף על כך, 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 הזה של חשש מהנצחת כהונה ראוי להזכיר את הניסיון להאריך הארכה מלאכותית את חייה של הכנסת במסגרת האירועים שהובילו לפסק הדין בעניין שפיר.<sup>25</sup> בפרשה זו נידונה חוקתיותו של חוק-יסוד: הכנסת (תיקון מס' 50), שהאריך את פרק הזמן המקסימלי להעברת חוק התקציב השנתי (ובכך מנע את פיזור הכנסת בחקיקה שחוקקה זמן קצר לפני המועד שבו היא הייתה אמורה להתפזר בשל אי-העברת חוק התקציב), ובה בעת שינה את ההסדרים בחוק-יסוד: משק המדינה בנוגע לניהול התקציב ההמשכי.

22 להנחיות היועצת המשפטית לממשלה בעניין 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).

23 שמעון שטריח הממשלה: הרשות המבצעת - פירוש לחוק יסוד: הממשלה כרך ב 538-536 (2018).

24 השוו אדם שנער "חופש הביטוי, חופש המימון ועקרון אי-ההנצחה" משפטים על אחר יב 29 (2018).

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

עיקר פסק הדין התמקד בתיקון לחוק-יסוד: משק המדינה ולא בתיקון לחוק-יסוד: הכנסת, משום שבסופו של דבר לא הצליחה הכנסת להעביר את התקציב גם במועד החדש, ולכן התפזרה. בנסיבות האלה סבר בית המשפט כי העתירות בהיבט זה נהפכו תאורטיות. עם זאת, בית המשפט מתח ביקורת על התיקון, מתוך הדגשת הסכנה שביצירת "מעקפים" המאפשרים להאריך את כהונת הכנסת. הנשיאה דאז אסתר חיות העירה כי דחיית המועד לאישור התקציב "עושה פלסטר את 'היום הקובע'" (היום שבו הכנסת מתפזרת בשל אי-אישור תקציב המדינה במועד הקבוע בחוק).<sup>26</sup> השופט ניל 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). על פי סעיף 42א(ג)(5) לחוק-יסוד: הכנסת, אי אפשר 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 הזאת.<sup>28</sup>

במרוצת השנים התפתחו בכנסת גם נהגים 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 לפעילות הכנסת בזמן פגרה – לאו דווקא פגרת בחירות. כך, ככלל מליאת הכנסת אינה מתכנסת בפגרה, אלא על פי דרישה של

26 שם, פס' 22 לפסק דינה של הנשיאה חיות. ההבהרה שלנו.

27 שם, פס' 2 לפסק דינו של השופט הנדל.

28 בג"ץ 5744/16 בן מאיר נ' הכנסת, פס' 31 לפסק דינה של הנשיאה חיות. יוער כי שיקול נוסף היה העובדה שממילא בתקופה זו קיים המנגנון של ס' 7 לחוק-יסוד: הכנסת, הקובע עילוח לפסילת רשימות מועמדים ומועמדים בודדים בבחירות לכנסת.

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, בפועל התגבש נוהג מחמיר יותר,<sup>31</sup> ופעילותה של הכנסת בעת פגרת בחירות מצומצמת הרבה יותר 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 מסיעת יו"ר האופוזיציה).<sup>33</sup> ועדה זו מאשרת כל ישיבת ועדה, להוציא חריגים שנקבעים על ידי ועדת הכנסת.

29 חוק הכנסת קובע בס' 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 61 ח"כים לפחות הגישו בקשה להביע אי־אמון בממשלה (ס' 44(ה) לתקנון הכנסת).

30 ראו בג"ץ 706/19 ח"כ פריגי נ' יו"ר הכנסת (נבו 28.3.2021).

31 שם. ראו בתגובת המשיבים המובאת בפסק הדין, פס' 3 ו־10 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

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

33 ראו החלטת ועדת הכנסת בדבר מועדי פגרת הבחירות לכנסת ה־25 ופעילות הכנסת בפגרה (4.7.2022); החלטת ועדת הכנסת בדבר מועדי פגרת הבחירות לכנסת ה־24 ופעילות הכנסת בפגרה (4.1.2021); החלטת הוועדה המסדרת בדבר מועדי פגרת הבחירות לכנסת ה־23 ופעילות הכנסת בפגרה (15.12.2019); החלטת הוועדה המסדרת בדבר מועדי פגרת הבחירות לכנסת ה־22 ופעילות הכנסת בפגרה (12.6.2019); החלטת ועדת הכנסת בדבר מועדי פגרת הבחירות ופעילות הכנסת בפגרה (1.1.2019); החלטת ועדת הכנסת בדבר מועדי פגרת הבחירות ופעילות הכנסת בפגרה (10.12.2014); החלטת ועדת הכנסת בדבר מועדי פגרת הבחירות ופעילות הכנסת בפגרה (15.10.2012); בג"ץ 2337/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועמ"ש (נבו 22.2.2022).

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 הזאת בהכנות לבחירות ובתעמולת בחירות, הן 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>

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

34 ראו במכתבה של האגודה לזכויות האזרח, לעיל ה"ש 6, בעמ' 4.

35 "דיונים בבקשות לקביעת חסינות בפגרת בחירות" (חוות דעת של היועץ המשפטי לכנסת 5.1.2020). ראו גם את דבריו של יו"ר הכנסת ראובן ריבלין:

אם אנחנו נפרוץ את סכר העמידה בפני חקיקה בזמן בחירות, שבדרך 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 ישיבה 113 של הכנסת ה-19). (10.2.2014).

כן ראו את העתירה לבג"ץ 2337/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועמ"ש (6.4.2021), המציפה את החשש מפני חקיקה חפזת המתקבלת פרק זמן קצר לפני הבחירות במקרים שבהם מדובר במתן הטבות כלכליות, שחברי הכנסת יתקשו להתנגד לה.

**להיחשב "חקיקת בחירות" או שיש בהם כדי לכבול את שיקול דעתה של הכנסת הבאה (ההדגשה שלנו).<sup>36</sup>**

מבחינה אמפירית, מאמצע העשור הראשון של שנות ה-2000 ניתן להצביע על מגמת ירידה בנפח החקיקה בתקופת בחירות. בכנסות האחרונות מרבית החקיקה בתקופת בחירות עסקה בסוגיות דחופות שהיה אינטרס ציבורי דוחק לקדם (למשל, התמודדות עם הקורונה). בשנים עברו הייתה החקיקה בתקופת בחירות נרחבת יותר ועסקה במגוון נושאים אחרים, ובהם סוגיות סוציאליות וכלכליות. 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 בפסיקתנו של בית המשפט העליון.<sup>37</sup> המדובר בקשת רחבה של מקרים שבהם הכנסת וחבריה נמצאים בניגוד עניינים מוסדי. יש הטוענים שבמצבים האלה יש הצדקה לביקורת שיפוטית הדוקה יותר.<sup>38</sup> אחד המקרים הטיפוסיים בהקשר זה הוא חקיקה הנוגעת לבחירות, ובייחוד שינויים בענייני מימון מפלגות, כאשר השחקנים הפוליטיים הקיימים

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

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

38 שם. עוד ראו 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, ובכלל זה מימון מפלגות, יש הצדקה מיוחדת לביקורת שיפוטית, שם, בעמ' 426.

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, הן משום שערב בחירות כל הגורמים הרלוונטיים וצורכיהם הכלכליים ידועים היטב, ולכן ברור 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 ל"מסך הבערות" נעלם.

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

## פרק ב

### 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 הנוהג בכל הנוגע לעבודת הכנסת, על פי סעיף 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 שהתגבש נוהג, כאמור, בדקנו את התיקונים בדיני הבחירות שהתקבלו בחוקים הבולטים העוסקים בכך, ובמרכזם חוקי-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 מסוימות. למען הזהירות יודגש כי ייתכן שלא איתרנו תיקונים ספורים, בעיקר תיקונים ה"מסתתרים" בתיקונים לחוקים אחרים.

פרק הזמן שנבחן הוא מהתקופה שלפני בחירות 1992 לכנסת ועד היום. הבחירה בנקודת התחלה 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 של המאה ה-20 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. אם כן, מתקופה זו פעלו דיני הבחירות 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 הועלה אחוז החסימה בפעם הראשונה מאז הבחירות לכנסת השנייה).<sup>40</sup>

הסקירה סוקרת את התיקונים שהתקבלו בשני פרקי זמן: "לקראת בחירות" ו"שנת בחירות" (ראו לוח 1 להלן).

א. המונח "לקראת בחירות" מציין שתי תקופות:

**(1) תקופת הבחירות** – המתחילה מיד לאחר היווצרותה של עילה להקדמת הבחירות, ואם הבחירות מתקיימות במועדן (מה שלא קרה בכל תקופת הבדיקה) – כשלושה חודשים לפני הבחירות.<sup>41</sup>

40 בין התיקונים הבולטים לדיני בחירות שהתקבלו בעבר בשנת בחירות 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 עקרון השוויון שבס' 4 לחוק-יסוד: הכנסת (בכך שלפי החוק רק רשימות שניהנו בכנסת היוצאת יכלו לקבל מימון מפלגות, ולא רשימות חדשות), ולכן הוא דורש קבלה ברוב של 61 ח"כים לפחות – ולא כך היה. תיקון מס' 4 לחוק הבחירות לכנסת, הידוע בכינויו "חוק באדר עופר", התקבל באפריל 1973, והבחירות היו אמורות להתקיים באוקטובר של אותה שנה (אך נדחו בשל מלחמת יום הכיפורים). התיקון שינה את שיטת חלוקת המנדטים העודפים בבחירות לכנסת.

41 וראו את לוח הזמנים לפעולות ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-25: [אתר ועדת בחירות המרכזית לכנסת](#).

(2) **סמוך לתקופת הבחירות** – פרק זמן המתחיל במועד שבו היה ברור לח"כים ולציבור כי הבחירות יוקדמו בקרוב. אף שההגדרה זו עשויה להיחשב סובייקטיבית ועמומה במקצת, במרבית המקרים אפשר לזהות את המועד הזה בקלות רבה למדי – 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 אפשר 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 שממועד זה כבר מתקיימים התנאים המהותיים המצדיקים להביא בחשבון את הדינים שנקבעו ביחס לממשלת מעבר.<sup>42</sup> תיקונים שנעשו ממש בד בבד עם פיזור הכנסת, באותו היום, נכללים גם הם בתקופה זו.

חשוב לציין שבפועל ההבחנה בין שני פרקי הזמן האלה – "תקופת בחירות" ו"סמוך לתקופת הבחירות", לפני היווצרות העילה להקדמת הבחירות – לא הייתה חדה תמיד. בכמה מהמקרים היה הבדל של יום אחד בלבד בין תיקון לדיני בחירות שהתקבל במקביל לפיזור הכנסת, לבין תיקון שהתקבל יום לאחר מכן, וייתכן שהדבר אף נבע מאילוצי לוח זמנים יותר ולא מסיבה מהותית.<sup>43</sup>

42 ראו קובץ הנחיות היועצת המשפטית לממשלה **לקראת הבחירות לכנסת ה-25**, 2 (יולי 2022); וכן את חוות הדעת של היועצת המשפטית לממשלה בעניין "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 המובא 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 פס' 6.

43 לדוגמה, הכנסת ה-19 פוזרה בחוק ב-8 בדצמבר 2014. באותו היום התקבל בקריאה שלישית חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 33 והוראת שעה), התשע"ה-2014. למוחרת התקבל בקריאה שלישית חוק הבחירות (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2014.

ב. "שנת בחירות" – כלומר 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 התקופה שכינינו "לקראת בחירות". במקרים שבהם הבחירות הוקדמו, לא נכללו תיקונים לדיני הבחירות שרק בדיעבד היה אפשר לומר כי התקבלו כשנה לפני הבחירות.

### לוח 1 הגדרות של פרקי הזמן בהקשר לבחירות

| שם התקופה           | נסיבות         | זמן   |
|---------------------|----------------|---|
| לקראת בחירות        | בחירות         | שלושה חודשים לפני הבחירות   |
| תקופת בחירות        | בחירות         | 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) |
| סמוך לתקופת הבחירות | בחירות במועדן  | לא רלוונטי למחקר הנוכחי, אך ההגדרה המתאימה 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 בפרקי זמן אלו, על פי הפילוח שלהלן:<sup>44</sup> 57 תיקונים התקבלו לקראת בחירות – רובם (46) בתקופת בחירות, והיתר (11) סמוך (לפני) לתקופת בחירות; ושלושה תיקונים נוספים בתקופה שהגדרנו "שנת בחירות" (ראו לוח 2 להלן).<sup>45</sup> שלושת התיקונים האלה התקבלו חודשים רבים לפני הבחירות ובהסכמה רחבה.<sup>46</sup> על כן ניתן לטעון כי הם מחזקים את הנוהג ומצביעים על מחויבות לקבלת תיקונים בדיני הבחירות בהסכמה רחבה – גם פרק זמן ארוך יותר לפני בחירות. מכל מקום, בהמשך נתמקד בתיקונים שנעשו לקראת בחירות.

הממצאים מלמדים שהתופעה שעמדנו עליה לעיל – ריסון חקיקתי בתקופת בחירות בשנים האחרונות – באה לידי ביטוי במיוחד בתיקונים 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 הראשונות הממשלה ב־2001 מצאנו 12 תיקונים, ולפני בחירות 2003 – שישה. מאז אכן ניכר ריסון חקיקתי: לפני בחירות 2006 מצאנו רק שלושה תיקונים, ומבחירות 2009 – רק תיקון אחד או שניים לפני כל מערכת בחירות. את ריבוי התיקונים לפני בחירות 1996, 2001 ו־2003 אפשר להסביר בשינוי שיטת הבחירות וההליכים הכרוכים בה: ב־1996 יושמה בפעם הראשונה הבחירה הישירה, ב־2001 נערכו בפעם

44 יוער כי "צמצמנו" תיקונים מסוימים. למשל, בתיקון שנכללו בו כמה תיקונים עקיפים ראינו תיקון אחד; וכמו כן, לא הבאנו בחשבון את תיקון מס' 3 לחוק־יסוד: הממשלה ואת תיקון מס' 19 לחוק־יסוד: הכנסת, מטעמים שיפורטו להלן בה"ש 52.

45 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 היו אמורות להיערך הבחירות. חוק המפלגות (תיקון מס' 5 והוראת שעה), התשנ"ו-1996, ס"ח 1558, 48 – התיקון התקבל כחשעה חודשים לפני המועד שבו היו אמורות להיערך הבחירות.

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

הראשונה בחירות מיוחדות רק לראשות הממשלה, וב-2003 בוטלה הבחירה הישירה. מכל מקום, גם בניכוי מערכות הבחירות האלה 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)

| בשנת בחירות | לקראת בחירות       |               | שנת בחירות (אלא אם כן צוין אחרת - בחירות לכנסת) |
|-------------|--------------------|---------------|---|
|             | סמוך 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 אלו), בתמיכה של 59 ח"כים וללא מתנגדים או נמנעים (אף שמדובר בכחות מ־61 ח"כים, מהפרוטוקולים עולה שהחוק גובש ונחקק בתמיכת סיעות אופוזיציה וקואליציה, לרבות סיעת חד"ש הערבית ברובה). זהו חוק חשוב, 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>

47 החוק הזה מדגים שגם תמיכה מצומצמת, אבל פה אחד, בחקיקה יכולה לשקף הסכמה רחבה. תיקון מס' 19 לחוק־יסוד: הכנסת התקבל ב־26 בפברואר 1996 בתמיכה של 13 ח"כים, ללא מתנגדים ונמנעים. אך אחר כך, ב־28 בפברואר, התקבל תיקון מס' 21 (ובוטל התיקון הקודם), בשל ספקות בעניין הרוב הנדרש לנוכח הוראת השריון, ובתיקון הנוסף תמכו 73 חברי כנסת, ללא מתנגדים ונמנעים. מקרה דומה אירע באותם ימים בנוגע לתיקונים מס' 3 ו־4 לחוק־יסוד: הממשלה. כאמור, בספירת התיקונים לשם כתיבת מסמך זה לא הבאנו בחשבון את תיקון מס' 19 לחוק־יסוד: הכנסת ואת תיקון מס' 3 לחוק־יסוד: הממשלה.

48 תיקון מקביל הוכנס גם לחוק־יסוד: הממשלה – תיקון מס' 6 לחוק־יסוד: הממשלה (השני). הוא התקבל ברוב כמעט זהה (74 בעד, ללא מתנגדים ונמנעים).

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 לכנסת פחות מתשעה חודשים לפני הבחירות, והתקבל בכנסת ה-14 בתמיכה של 21 חברי כנסת והתנגדות של חבר כנסת אחד.<sup>49</sup>

במקרים אחדים נרשמה התנגדות גדולה יותר, אך עדיין מספר המתנגדים היה קטן יחסית, ובין התומכים היו גם נציגים מהאופוזיציה. לפיכך אפשר לטעון שהתיקונים האלה התקבלו בהסכמה רחבה. דוגמה לכך היא חוק הבחירות לכנסת העשרים ושלוש (הוראות מיוחדות), התש"ף-2019, שהתקבל לפי בחירות 2020 בד בבד עם ההחלטה על פיזור הכנסת בשל מיצוי ההליכים להרכבת ממשלה. החוק, שקבע הוראות מיוחדות לבחירות האלה בשל הקרבה לבחירות הקודמות בספטמבר 2019, התקבל בתמיכה של 96 ח"כים והתנגדות של שבעה. כל המתנגדים היו 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

49 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 ה-17) (הוראת שעה), התשס"ו-2005, בכנסת ה-16.

ב־1992, בכנסת 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 מהבחירות הבאות, לכנסת ה־14. כפי שהודגש קודם לכן, המחקר עוסק בתיקונים בחוקי הבחירות בתקופת בחירות החלים מיד. מאחר שחוק היסוד במקרה זה לא חל על הבחירות שנערכו מיד לאחר קבלתו, אין מקום להכלילו במניין החריגים.<sup>50</sup>

**נותרו אפוא חמישה תיקונים שלא התקבלו בהסכמה רחבה, ולמעט אחד שתוקן לפני בחירות 2020, כל היתר התקבלו עד בחירות 2003, נתון המתיישב עם המגמה שעמדנו עליה קודם לכן – של ריסון חקיקתי הגובר לאורך השנים. נפרט כעת את חמשת התיקונים.**

הדוגמה הקיצונית ביותר לסטייה מן הנוהג לנוכח מכלול הנסיבות היא תיקון מס' 10 לחוק־יסוד: הממשלה (השני), הידוע בכינוי "חוק נתיניה". 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 על יוזמת חקיקה זו – שתובא בהמשך בהרחבה – באה לידי ביטוי גם בהיקף ההתנגדות לו בשלב ההצבעה: 65 חברי הכנסת תמכו בתיקון, אבל 45 חברי כנסת התנגדו לו, ו־4 נמנעו.

50 בהקשר הזה יצוין כי שני חוקים נוספים נחקקו בתחולה נדחית. חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, התקבל כאמור לעיל בתחולה נדחית של שנה מיום פרסומו – ולכן, אף שהתקבל בעיצומה של תקופת הבחירות של 1992, הוא לא חל על בחירות אלו. כמו חוק־יסוד: הממשלה מ־1992, גם חוק המפלגות הנ"ל קבע תיקונים מהותיים ביותר, ובראשם הקביעה שרק מפלגה יכולה להגיש רשימת מועמדים – הגבלה שאם הייתה נכנסת לתוקפה כבר בבחירות 1992 הייתה עלולה לפגוע קשות במועמדים חדשים שרצו להתמודד בבחירות האלה (ואולי גם ותיקים, וייתכן אף שמבחינה מעשית משום כך לא היה אפשר להחיל אותה מיד). חוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019, התקבל אף הוא בתחולה נדחית, ולא חל על בחירות אפריל 2019.

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, 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 לתיקונים בדיני מימון הבחירות אלא למהלך התקדימי של פיזור הכנסת לאחר בחירות בלי שהורכבה ממשלה ולאחר שהנשיא הספיק להטיל את הרכבת הממשלה רק על חבר כנסת אחד.<sup>51</sup>

51 חברי הכנסת מהאופוזיציה שבו ותקפו את עניין הפיזור. נוסף על כך, ראו את הציטוטים שלהלן, שמהם אפשר 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 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 ברחת 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, בעמ' 166-178).

שני המקרים האחרונים המשקפים גם הם סטייה מן הנוהג, אם כי הם מובהקים 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 האלה, וזכה לתמיכה של 63 ח"כים ולהתנגדות של 17; וחוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 47), התשס"ג-2002, שהתקבל סמוך 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 הזה ההתנגדות הייתה למהלך הפיזור ולא לתיקונים לחוקי הבחירות (הסדרי המימון) ששולבו במסגרתו.

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

לעיל הראינו כי ככלל ניכר ריסון בכל הנוגע לחקיקה של הכנסת לקראת בחירות. נשאלת השאלה כיצד אפשר להסביר את המקרים שבהם בכל זאת קידמה הכנסת חקיקה חוצת מחנות פוליטיים ואידאולוגיים בתקופת בחירות – ואף חקיקה הנוגעת לדיני הבחירות.

בחינת הרקע לקבלת התיקונים האלה 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, ולכן לא התעורר חשש לפגיעה בעקרונות משטריים או בזכויות של גורמים פוליטיים אחרים. עוד נראה כי לצד תיקונים שהיו הכרחיים בראי הניהול התקין של הבחירות, תיקונים אחרים היו קריטיים

פחות אך הם סיעו בשיפור ניהול מערכת הבחירות. במקרים האלה הסיבה לקידומם ערב בחירות – למרות הקושי הנעוץ בכך – הייתה הנטייה של חברי הכנסת לעסוק לעומק בבחירות רק משעה שהן עומדות בפתח. נוסף על כך, בחלק מן המקרים התיקון קודם בעקבות יוזמה של גורמי המקצוע האמונים על הבחירות, או לכל הפחות על דעתם, ולכן נחלש החשש מפני חקיקה המקדמת אינטרסים של צד מסוים במערכת הפוליטית.

לפני פירוט המצבים הטיפוסיים שתוארו לעיל נקדים ונציין כי הקטגוריות האלה אינן מוציאות זו את זו. כך, למשל, תיקון שהתקבל על רקע משברי יכול ואף סביר שיתוקן בתמיכה של ועדת הבחירות המרכזית; תיקון שהתקבל ברגע האחרון לאחר שהתברר כי הוא נדרש לקראת ההיערכות לבחירות יכול שיהא גם טכני, וכך הלאה. כמו כן, נדגיש כי לא את כל התיקונים שהתקבלו ב־30 השנים האחרונות אפשר לשייך לאחת מן הקטגוריות האלה.

## (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 והמלחמה שפרצה בעקבותיהם (חרבות ברזל) נאלצה הכנסת לדחות את המועד לקיומן של הבחירות לרשויות המקומיות.<sup>52</sup> גם אז נעשה ניסיון ממשי להחיל מינימום של שינויים בדיני הבחירות – לתקן רק את התיקונים ההכרחיים כדי להבטיח את הלגיטימיות של הליך הבחירות, ובלשונו של היועץ המשפטי לוועדת הפנים של הכנסת:

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

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 בביסוסם אפשרות הבחירה הדמוקרטית, אפשרות הצגת המועמדות הדמוקרטית ומתן הזדמנות להתמודדות שווה והוגנת לכל המועמדים (ההדגשה שלנו).<sup>53</sup>

בעבר נדרשה הכנסת לדחות את הבחירות הכלליות בשל פרוץ מלחמת יום הכיפורים. מאחר שבאותה העת לא היה מנגנון להארכת תקופת כהונתה של הכנסת, נדרשה הכנסת 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, התקינה

53 פרוטוקול ישיבה 130 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה־25, 16.10.2023).

54 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).

הממשלה תקנות שעת חירום שנועדו לתקן את חוק הבחירות כדי לאפשר הצבעה באמצעות דרכון או רישיון נהיגה, וכן באמצעות תעודת זהות ללא ספח. החשש היה שבלי התיקון הזה לא יוכלו מאות אלפי בוחרים לממש את זכות ההצבעה שלהם.<sup>55</sup>

משבר הקורונה וסבבי הבחירות התכופים בשנים האחרונות עוררו אף הם צורך לתקן תיקונים בידי הבחירות בתוך תקופת הבחירות – בתחומים כמו סידורי ההצבעה לנוכח המגפה, הצרכים הכלכליים של המפלגות לנוכח 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 זו אחר זו 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 שרשויות 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, כדי שהיא תוכל להיערך במהירות לקראת הבחירות. נוסף על כך, החוק תיקן זמנית את הסדרי ההלוואות למפלגות כדי להתאימם לסמיכות מערכות הבחירות, באמצעות הוראת שעה שהקלה את יכולתן לקבל הלוואות נוספות והקפיאה את החזרת החובות כדי שיוכלו לממן את קמפיין הבחירות. חוק זה, שערב בהליך בזק של יומיים, התקבל בתמיכה של 68 חברי הכנסת, ללא מתנגדים ונמנעים.

גם לקראת בחירות 2022 עברה – בד בבד עם קבלת ההחלטה על פיזור הכנסת – חקיקה דומה: חוק הבחירות לכנסת העשרים וחמש (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"ב-2022, שעסק בין היתר בהתאמות הנדרשות לבחירות בתקופת קורונה, כמו הצבת קלפיות בבתי דיור מוגן; וחוק

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

התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022, שהקל על מפלגות בסוגיות שונות של מימון. שני החוקים האלה עברו בתמיכה רחבה (97 ו־2 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, ונחקקו בגינה הוראות שעה דומות, למשל בדבר הצבת קלפיות מיוחדות, ואילו הבחירות לכנסות ה־25 ו־22 התנהלו כולן בצל הנסיבות המיוחדות של מערכות בחירות סמוכות, ובכולן נקבעו הוראות הקשורות להתאמת מועדים ולהקלות על המפלגות בכל הנוגע למימון מפלגות. חזרתיות כזאת יכולה לחזק את ההשערה שהתיקונים בדיני הבחירות לקראת בחירות נבעו מהמצב המשברי.

ולבסוף, לעיתים בחסות משבר שהצריך תיקון של דיני הבחירות קידמה הכנסת תיקונים נוספים של דיני הבחירות שאינם נובעים מן המצב המשברי. במקרים האלה לא תמיד אפשר לזהות בנקל אילו תיקונים נדרשו בעקבות המשבר ואילו לא היו אלא ניצול של המצב לצרכים פוליטיים. למשל, אין להוציא מכלל אפשרות שחלק מההקלות שניתנו למפלגות במסגרת התיקונים שפורטו לעיל, במיוחד בתחום מימון מפלגות, לא היו הכרחיים (אם כי חלקם זכו לתמיכת גורמי מקצוע – ראו להלן).

## **(ב) תיקונים טכניים**

במקרים אחרים ההסבר לקונצנזוס הרחב היה שהתיקונים שהתקבלו היו טכניים ביסודם, היינו – לא השפיעו על מערך הזכויות והחובות של השחקנים הפוליטיים או של הבוחרים, ולכן לא עוררו את החששות שבגינם ננקט ככלל ריסון בתקופה זו.<sup>56</sup> כמובן, קו הגבול בין תיקון טכני לתיקון מהותי אינו ברור

56 בפרשת חוק טבריה, לעיל ה"ש 11, העירה הנשיאה בדימ' חיות שגם אם במצבים חריגים יחאפשר שינוי "שולי או זניח" בכללי הבחירות בתוך תקופת הבחירות, נקודת המוצא היא כי אין לאפשר שינויים כאלה "כל עוד קיים חשש להתממשות הסיכונים שצוינו לעיל", פס' 3 לפסק דינה.

תמיד, ובמקרים מסוימים ייתכן שתהא מחלוקת בשאלה אם תיקון מסוים הוא טכני בלבד. 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 הבחורים באינטרנט והסדרת ההצבעה 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 תוקנו 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 תיקונים שאומצו מבעוד מועד ולא ערב בחירות, אך רק בעת ההיערכות לבחירות הקרבות, ברגע האחרון, צצו ועלו סוגיות שלא חשבו עליהן קודם לכן ואכן הצדיקו תיקונים בדיני הבחירות. לעיתים קרובות היה מדובר למעשה בתיקונים טכניים למיניהם. כך ניתן להסביר, למשל, את ריבוי התיקונים בשנים 1996 (הבחירות הראשונות שנערכו גם לראשות הממשלה, נוסף על הבחירות 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.

### **(ד) תיקונים בעקבות יוזמה של גורמי המקצוע האומנים על ניהול הבחירות או בתמיכתם**

לעיתים יזמו את החקיקה גורמי המקצוע האובייקטיביים המופקדים על הניהול התקין של הבחירות. הואיל ומדובר בגורמים אובייקטיביים וניטרליים, אין חשש שביסוד פנייתם ניצב אינטרס פוליטי צר, מה שיכול להסביר את הנכונות לסטות מן הריסון המקובל לקראת בחירות.

הדוגמה המובהקת היא מעורבות של גורמי המקצוע בוועדת הבחירות המרכזית (יור"ר הוועדה, המנכ"ל או הייעוץ המשפטי לגוף זה).<sup>57</sup> כך, למשל, חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס 54), התשס"ו-2005, כלל שורה של תיקונים, שחלקם נדרשו בעקבות ביטול הבחירה הישירה והוראות נוספות שהמליצה 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 בדבר דרכי ההזדהות בקלפי.

הוועדה הייתה מרכזית במיוחד בגיבוש ההוראות שנדרשו כדי להתמודד 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, שבין היתר קבע הוראות 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 יור"ר ועדת הבחירות המרכזית, שהצביע על שורת תיקונים בחוקי הבחירות הנדרשים כדי לאפשר לוועדת הבחירות המרכזית לנהל את הבחירות כסדרן, בין היתר לנוכח 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

57 ועדת הבחירות המרכזית יזמה תיקוני חקיקה הנוגעים לבחירות גם מחוץ לשנת הבחירות. דוגמה מובהקת היא תיקון מס' 69 לחוק הבחירות לכנסת משנת 2018, הקובע כללים בדבר החלפת נציגי סיעות בוועדות הקלפי.

58 ראו דבריו של היועץ המשפטי של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, ד"ר גור בליי, מתוך פרוטוקול ישיבה 319 של ועדת החוקה, 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".

59 יוער כי עמדתנו בדבר חשיבות עמדתם של גורמי המקצוע בכלל, ועמדתה של הוועדה הציבורית למימון מפלגות בפרט, נשענת על הנחה בדבר עצמאותם ומקצועיותם של

יחידת המימון המשמשת לקביעת גובה המימון שהמפלגות מקבלות מהמדינה, וכן אישור הלוואות למפלגות סמוך לבחירות), בשנים האחרונות נהוג להתייעץ איתה במסגרת הליכי חקיקה הנוגעים לסוגיות של מימון מפלגות. בשנים האחרונות חודד הנוהג הזה, הן במסגרת פסקי דין של בית המשפט העליון,<sup>60</sup> הן 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 אפשר למצוא בדיונים על חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022, שבו 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. הוועדה החליטה להגדיל את היחידה לסכום מסוים, והכנסת אימצה את החלטתה ועיגנה זאת בחקיקה. אם כך, במקרה הזה הוועדה הציבורית לא יזמה את התיקון, אבל בהמשך היא הביעה את דעתה על 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

---

הגורמים האלה. בעידן של נסיגה דמוקרטית וניסיונות לפוליטיזציה של גורמי המקצוע קיים תמיד חשש כי גם גופים אלו "יכבשו", וכך תיחלש ההצדקה לייחס חשיבות לפנייה מטעם בדבר צורך בחיקון חקיקה. חשש זה הביא בעת האחרונה 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 "חוות דעת: כנסת יקרה: על פוליטיזציה בוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות" אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (17.7.2025).

60 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.

61 ראו פס' 28 בחגובה המקדמת מטעם הכנסת במסגרת בג"ץ 5374/22.

שמירה על הקופה הציבורית ואמון הציבור.<sup>62</sup> עם זאת, ראוי לציין שגם בתיקון זה "עקפו" חברי הכנסת את הוועדה הציבורית בהיבט אחר, וקבעו במסגרת החוק שסיעות יהיו רשאיות לקבל הלוואות לקראת הבחירות בלא אישור יו"ר הכנסת והוועדה הציבורית, הנדרש לפי החוק. חברי הכנסת גם קבעו כללים הנוגעים לפרישת החזר ההלוואות של הסיעות, סוגיה שבה הוועדה הציבורית אינה עוסקת.

נשוב ונדגיש כי לא כל התיקונים שאיתרנו במחקר זה מתאימים לאחת מן הקטגוריות שלעיל. המיפוי נועד רק להציג מצבים טיפוסיים ושכיחים יחסית, שבהם התגבשה בכנסת הסכמה רחבה לתיקון דיני הבחירות לקראת בחירות.

## 62 וכך אמרה השופטת פרוקצ'יה:

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 ישיבה 120 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-24, 3 (29.6.2022)).

## פרק ג

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

לקיומו של הנוהג הפרלמנטרי שלפיו אין עורכים שינויים בחוקי הבחירות לקראת הבחירות אלא בהסכמה רחבה עשויה להיות משמעות משפטית על בסיס שני מקורות נורמטיביים.

ראשית, לנוכח 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".<sup>63</sup> בפרשת התנועה למען איכות השלטון בישראל נדרש בית המשפט העליון לרון בטענה שקיים מנהג חוקתי מחייב, ולפיו על הכנסת לבחור לוועדה לבחירת שופטים לפחות נציג אחד המשתייך לסיעות האופוזיציה. מההתייחסויות לסעיף זה בפסיקה דומה שעולה כי **נוהג פרלמנטרי עשוי במקרים מסוימים לכבול את הכנסת, מבחינת סדרי עבודתה המחייבים.**<sup>63</sup>

63 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 בעניין פריגי, 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".

שנית, לטענתנו, הנוהג הפרלמנטרי שתיארנו לעיל התגבש לכדי מנהג חוקתי, ולפיכך נראה שמדובר בכלל משפטי בעל מעמד עצמאי מחייב (למנהגים חוקתיים מעמד מחייב בשיטות משפט אחדות, במיוחד 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 התכוונו להעניק לפרקטיקה שהתגבשה משמעות מחייבת. **המבחן השלישי** הוא מבחן נורמטיבי, ובעטיו יש לבחון אם יש רציונל המבסס את הפרקטיקה.

כעת נבקש להראות כי שלושת היסודות האלה מתקיימים בענייננו, ולכן על הכנסת מוטלת מגבלה באשר לתיקון חוקי בחירות לקראת בחירות או סמוך להן.

64 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)

65 פרשת וייס, לעיל ה"ש 18, בעמ' 468 (2001); בג"ץ 849/00 ש"נ 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' שר המשפטים (נבו 1.2.2017); פרשת התנועה למען איכות השלטון, לעיל ה"ש 63. יוער כי מדברי השופט 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, בפס' 20 לפסק דינו; לדיון בספרות בנושא, ראו שמעון שטריח "המנהג במשפט הציבורי" ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי 386–391 (יצחק זמיר עורך 1993); סוזי נבות "שיטת הסניורטי כמוסכמה חוקתית" ICON-S-IL Blog (16.1.2017); שחר בן מאיר "המנהג החוקתי בדין הישראלי: האם ראוי לאכיפת משפטיה?" ICON-S-IL Blog (4.11.2020); להתנגדות להכרה במנהג חוקתי כבעל מעמד מחייב, ראו אהרן גרבר ושי-ניצן כהן **המנהג החוקתי – האומנם חוקתי?** (נייר מדיניות מס' 67, פורום קהלת, נובמבר 2020).

## 1. קיומה של פרקטיקה חושרשת

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

**שנית**, ארבעה מתוך חמשת התיקונים התקבלו עד בחירות 2003. מכאן שהריסון החקיקתי ביחס לתיקון דיני הבחירות נעשה במרוצת השנים מובהק במיוחד. **אם נתמקד ב־20 השנים האחרונות, המנהג החוקתי שאין מתקנים את דיני הבחירות בתקופת בחירות או סמוך להן 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 חבר כנסת להתמודד לראשות הממשלה), 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> בעניין חוק נוסף, חוק הבחירות

66 על ניסיון לסטות מן הנהוג שלא צלח בסופו של דבר ראו לעיל בעניין חוק המצלמות.

67 פרוטוקול ישיבה 199 של ועדת הכספים, הכנסת ה-15, 3 (11.12.2000).

לכנסת (תיקון מס' 47), התשס"ג-2002, הדיון עליו בכנסת החל בטרם היה ידוע שהבחירות קרובות – הוא התקבל בקריאה ראשונה במליאה ביולי 2002, ואילו הבחירות הוקדמו רק בנובמבר.

## 2. תודעת חיוב

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

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

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>

68 פרוטוקול ישיבה 428 של ועדת הכנסת, 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 תקופת בחירות

בשנת 2022, לאחר שהוחלט על בחירות, דנה הכנסת ה-42 בהצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות. במסגרת זו הוצעו הסדרים בתחום מימון המפלגות, שנבעו מן הקושי שניצב לפתחן של המפלגות לאחר מערכות הבחירות התכופות, 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 אפשר ללמוד גם מהמקרים החריגים שבהם הכנסת סטתה 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:

**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**

---

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, בלי נמנעים ומתנגדים; השני - 67 תומכים ושני נמנעים).

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, אפשר 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 בסעיף 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

70 פרוטוקול ישיבה 167 של הכנסת ה־15 (18.12.2000).

71 שם. יוער כי חלק מחברי הכנסת בדיון הדגישו את הקושי המיוחד והספציפי בקידום "חוק נתניהו" ערב בחירות, על רקע העובדה שמדובר בתיקון לחוק יסוד. ראו את דבריהם של חברי הכנסת בנימין אלון, יוסף לפיד ואברהם פורז.

72 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).

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 מהאופוזיציה 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 השאיפה להבטיח מימוש של ערכי יסוד וחזיונות 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 הכיר בית המשפט העליון 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 שלפני פנקס הבחורים הראשונה, 150 יום לפני הבחירות (על פי פסיקת העבר, תקופת

73 ש.ם.

74 בג"ץ אבירם, לעיל ה"ש 65, פס' 10 לפסק הדין של השופט הנדל.

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

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

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> ביטוד פרשנות זו עומדת התפיסה שהתיקון הוא משום שינוי מהותי של דיני הבחירות לרשויות המקומיות לאחר שהחלה תקופת הבחירות, והוא פוגע בזכויות של מועמדים בבחירות שקיבלו החלטות על סמך המצב המשפטי לפני הבחירות – 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 דיוני 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 שחברי הכנסת סברו, מטעמים, שתקופת הבחירות לא החלה.<sup>79</sup> נקבע כי שינוי כללי הבחירות בתקופת הבחירות פוגע בדיעבד בציפיות הגורמים הפוליטיים בהסתמכותם 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 הנועשית שלא מאחורי מסך של בערות עשויה להיות נגועה בקשיים משפטיים המזינים ומשלימים זה את זה:

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

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

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

לסתור את העיקרון שאין משנים את חוקי המשחק במהלך המשחק, לכרסם בעיקרון שעל החקיקה להיות כללית ולא "תפורה" למידותיו של גורם ספציפי, וכן לפגוע בעקרון השוויון בבחירות ובזכות לבחור ולהיבחר. הנוהג שאין מקבלים תיקונים בדיני הבחירות ערב בחירות, אלא 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 – ב־20 השנים האחרונות המנהג הופר רק פעם אחת, וגם בהפרה זו ההתנגדות לחקיקה לא הייתה לתוכן התיקונים בדיני הבחירות, אלא לעצם פיזור הכנסת. ממצאים אלו אינם מקריים. עיון בפרוטוקולים מלמד כי החתירה להשגת הסכמות רחבות בעת תיקון דיני הבחירות לקראת בחירות נבעה מתוך מחויבות ברורה לפעול על פי הנוהג 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 - מנט

### השוואתי

החששות מפני פגיעה ביציבות דיני הבחירות ומפני ניסיונות למניפולציות ערב בחירות מצאו ביטוי גם במשפט השוואתי. ועדת ונציה המליצה להימנע משינויים מהותיים בדיני הבחירות שנה לפני הבחירות (להלן: עקרון הריסון בשנת בחירות).<sup>80</sup> שינויים מעין אלו, על פי המלצת הוועדה, אפשר להכשיר רק

אם הם נעשים במסגרת תיקון לחוקה.<sup>81</sup> מובן כי נקודת המוצא העומדת ביסוד חלופה זו היא שבניגוד למקובל בישראל, ככלל הליכי תיקון חוקה הם 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 ובינלאומיים) או המלצות של ארגונים בינלאומיים.<sup>83</sup> אף שעקרון הריסון בשנת בחירות חל על

---

אירופה בעניינים חוקתיים, במיוחד לשם סיוע למדינות המבקשות שהמוסדות המשפטיים שלהן יעמדו בקנה אחד עם אמות מידה בינלאומיות בתחומי הדמוקרטיה, זכויות אדם ושלטון החוק. להרחבה, ראו [באתר ועדת ונציה](#).

European Commission for Democracy through Law (Venice 81 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.

והשוו גם לסי' 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).

82 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).

European Commission for Democracy through Law (Venice 83 Commission), *Revised Interpretative Declaration on the Stability of Electoral Law*, Opinion No. 1172/2024, 3 (Strasbourg, 24 June 2024)

לשינוים מהותיים בחוקי הבחירות,<sup>84</sup> הודגש כי גם שינויים אחרים יכולים להיות כפופים לעיקרון זה אם הם משפיעים לרעה על הוודאות המשפטית של הבחורים ושל 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 מלבד תיקונים הכרחיים (strictly necessary) לשם קיום החלטות מחייבות של בתי המשפט (הערכאות המקומיות או הבינלאומיות). הודגש כי רפורמה בחוקי הבחירות צריכה להיערך במועד שיאפשר לכלל הגורמים הרלוונטיים (בוחרים, מועמדים וגופי ניהול הבחירות) להבין את השינויים, להיערך ליישומם וליישם 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>

84 הודגש במיוחד שהעקרונות האלה נחשבים כללים 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).

85 ש.ש.

86 ש.ש.

87 ההמלצה היא לעגן הסדר שלפיו ככל שיתוקנו דיני הבחירות, על הבחירות הקרובות תחול השיטה הישנה, לפחות ככל שהן עמידות להתקיים בתוך שנה, והשיטה החדשה תיכנס לתוקף רק מאוחר יותר, ראו החלטה מס' 190/2002 של ועדת ונציה Venice Commission, לעיל הי"ש 81, בעמ' 24.

עקרון הריסון בשנת בחירות נקבעה 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> התפיסה היא ששינויים ברגע האחרון עומדים בסתירה לסעיף 3 לפרוטוקול מספר 1 של האמנה האירופית לזכויות אדם הקובע את עקרון הבחירות החופשיות, ושנקבע כי נובעת ממנו גם הזכות לבחור ולהיבחר.<sup>91</sup>

בכמה מדינות עוגנו מגבלות מפורשות על האפשרות לשנות את דיני הבחירות סמוך למועדן. בכמה מהן, כמו ברזיל<sup>92</sup> ויוון,<sup>93</sup> המגבלות נקבעו בחוקה, ואילו באחרות, אלבניה למשל,<sup>94</sup> ההגבלות נקבעו בחקיקה רגילה. במדינות אחרות

88 על פסק הדין בגרמניה ראו Lena Bleckmann, GERMANY: CONSTITUTIONAL COURT PARTIALLY REJECTS ELECTORAL LAW REFORM, LAW LIBRARY OF CONGRESS (Aug. 16, 2024)

89 לפסק הדין ראו DECIZIA nr.150: din 12 martie 2020

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

91 ראו Lara Trucco, *The Conditions Of Participation In Elections as Part Of The Fundamental Electoral Rules*, DIRITTI COMPARATI (7.2.2013)

92 "The law that alters the electoral procedure: קובע: 16 לחוקת ברזיל 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"

93 ס' 154(1) לחוקה מאפשר להחיל שינויים בשיטת הבחירות או במחוזות הבחירה רק בתחולה נדחית אלא אם כן השינויים התקבלו ברוב מיוחד של שני שלישים:

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.

94 ס' 27(6) לחוק הבחירות של אלבניה קובע כך:

הגבלות על שינויים בדיני הבחירות אינן מעוגנות בספר החוקים אלא הן פרי ההלכה הפסוקה.<sup>95</sup> 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 בנסיבות יוצאות דופן בעלות אופי אובייקטיבי עשויים להיות חריגים לכלל הזה.<sup>96</sup>

---

No 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.

95 יש לציין שככל הידוע לנו, בדמוקרטיה שבהן יש מנהגים או מוסכמות חוקיות (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, 316-332 (Richard Bellamy & Jeff King eds., Cambridge University Press, 2025)

96 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)

## פרק ד

### המנהג החוקתי

### והדין הקיים

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 אלו 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 שעל פי סעיף 19 לחוק-יסוד: הכנסת, נוהג פרלמנטרי עשוי במקרים מסוימים **לכבול את הכנסת** מבחינת סדרי עבודתה המחייבים. **שנית**, לדעתנו נוהג זה התגבש לכדי **מנהג חוקתי**, שכן הוא מקיים את שלוש הדרישות הנחוצות: פרקטיקה מושרשת היטב, תודעת חיוב ברורה והגיונות (רציונלים) כבדי משקל העומדים ביסוד הפרקטיקה. לפיכך **לעיקרון שנדרשת הסכמה רחבה לתיקון חוקי הבחירות לקראת הבחירות יש תוקף משפטי**.

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

מטבע הדברים, הסכמה רחבה עניינה הסכמה בין חברי וסיעות הכנסת **המכהנת**. אחד החששות המרכזיים העולים כאשר מבקשים לתקן את דיני הבחירות ערב בחירות הוא מפגיעה במפלגות חדשות או במועמדים חדשים, או לכל הפחות מחקיקה המשרתת רק, או בעיקר, מפלגות ומועמדים המכהנים בכנסת, אך לא את השחקנים החדשים. 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 האלה הסכמה רחבה אינה מספקת מזור לקושי שצוין לעיל, שכן היא יכולה, כאמור, לשקף אינטרסים של השחקנים המכהנים ולפגוע בחדשים.

אכן, חקיקה הפוגעת בגורמים 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 ממנה ומי יפסיד. בנסיבות האלה, הפגיעה בעקרון השוויון בבחירות ובזכות לבחור ולהיבחר מתעצמת, ולפיכך מתחדדת שאלת חוקתיותה של חקיקה מעין זו בראי סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת.<sup>97</sup>

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

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

97 שאלה היא כיצד צריכה להיבחן חוקתיותו של חוק הפוגע בסי' 4. בפסיקה עלתה האפשרות להחיל במקרים האלה פסקת הגבלה שיפוטית, אולם קיימת אי־בהירות הן ביחס לעצם החלטה של פסקת ההגבלה השיפוטית, הן ביחס לשאלה האם די בעמידה בתנאיה 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 12.3.2015); וכן אהרן ברק מידתיות במשפט 182-186 (2010).

לקראת הבחירות. זאת "הטבה" נכבדה ביותר, והיא אפשרה לחלק מהמפלגות שכינהו 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 סמוך לבחירות בלי אישור יו"ר הכנסת והמלצת הוועדה הציבורית – הנדרשים לפי חוק מימון מפלגות. העובדה שהחקיקה התקבלה ברוב גדול ובלא מתנגדים בכל אחת מהקריאות (92 תומכים בקריאה שלישית) אינה משנה לעניין זה – משום שברור שהחוק שירת את המפלגות המכהנות בכנסת. נדגיש כי במקרה זה, ובחוקים דומים שהתקבלו 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 האלה כללו גם הוראות שמטרתן לצמצם את חוסר השוויון – אך בסופו של דבר היה ברור לכול כי מדובר בחוקים המשרתים 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.

**98** בדיון בוועדת הכנסת על הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022, ציינה היועצת המשפטית של הוועדה עו"ד ארבל אסטרך כי "בשביל לאזן את השוויון לאור הטבה שנותנים לסייעות הוותיקות בסעיפי ההלוואה. על מנת ליצור איזון סוג של שוויון מול מפלגות חדשות, נותנים להן הטבה מסוימת במקדמות" (פרוטוקול ישיבה 120 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-24 (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 צ'ופר משמעותי לרשימות המיוצגות, כי ההלוואה שהיתה אמורה להיות למשך חיי הכנסת ולהיות מוחזרת מהמקדמה, הן יכולות לקבל אותה ולהשתמש בה במקפיין 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" (פרוטוקולים 6-7 של ישיבת הוועדה המיוחדת לדיון בהצ"ח התפזרות הכנסת העשרים ואחת, התשע"ט-2019 (28.5.2019)).

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

בהקשר הזה נשוב ונזכיר מחקיקה המתקבלת בתמיכה חוצת מחנות פוליטיים (היינו, לרבות נציגים מהאופוזיציה) אם היא פוגעת במפלגה אחת ספציפית בכנסת או בקבוצת מיעוט מובחנת. כך, למשל, חקיקה המקילה על פסילתה של רשימה מסוימת המיוצגת בכנסת. בנסיבות האלה, 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. לפיכך, 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 בדיני הבחירות הנעשים לקראת בחירות.**

99 יוער כי היו גם מקרים שבהם נמנעה הכנסת מחקיקה הפוגעת בשחקנים חדשים לקראת בחירות, ואף הקלה עליהם. כך, למשל, חוק המפלגות מ-1992 היה יכול לפגוע במיוחד בשחקנים חדשים, משום שקבע שרק מפלגה רשומה יכולה להגיש רשימת מועמדים (סביר להניח ששחקנים חדשים לגמרי היו מתקשים יותר לעמוד בדרישות החוק ולרשום את מפלגתם, אם כי גם למפלגות ותיקות וממוסדות היה מדובר בדרישה בעייתית בשל לוחות הזמנים הקצרים), אבל הוא כאמור נחקק בתחולה נדחית, ולא חל על בחירות 1992. דוגמה אחרת היא תיקון מס' 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 ייבחרו לכנסת, ולא כבר לקראת הגשת המועמדות כפי שהיה קבוע קודם לכן.

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

בהקשר הזה, נראה כי מעבר לרכיב ההסכמה, ישנם פרמטרים נוספים העשויים להשפיע על ההצדקה העומדת ביסוד תיקונים האלה – ולפיכך גם על הלגיטימיות שלהם.

**ראשית, עיתי קבלת התיקון.** ראינו כי מתחם הסבירות של ממשלת מעבר מצטמצם ככל שמתקרבים לבחירות (וביתר שאת לאחר הבחירות). גישה זו – בשיוויים 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 יש 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, תקופה שבה 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 עניין זה מקרין גם על איכותו של ההליך, והאיל וחקיקה שיוזמים ערב בחירות מתקבלת פעמים רבות בהליך מזורז ובעייתי.<sup>102</sup>

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

101 השוו בג"ץ 4065/09 כהן' נ' שר הפנים (נבו 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 הפקיד ממלא המקום ולא ניתן כל נימוק המניח את הדעת ליזירנו' ההליכים".

102 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 ממלא מקום הנשיא פוגלמן (נבו 3.1.2024).

רביעית, עמדתם של גורמי המקצוע האובייקטיביים האמונים על ניהול הבחירות, ובראשם גורמי המקצוע בוועדת הבחירות המרכזית. גורמים אלו יכולים להצביע על צורך ממשי בקידום תיקוני חקיקה ערב בחירות, מתוך כוונה להבטיח הליך בחירות תקין ולשמור על עקרונות היסוד, ובראשם עקרון השוויון.

כפי שראינו, הסוגיה הספציפית (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 ליכולתן 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 להשתייך לדוקטרינה של "כנסת מחוקקת לעצמה", ואף לפגוע בשוויון בבחירות. תיקונים כאלה גם נעשו נפוצים ביותר בשנים האחרונות, והתקבלו לפני כל אחת ממערכות הבחירות האחרונות. אף שהתיקונים היו נחוצים בשל ריבוי מערכות בחירות בתוך זמן קצר, אין לשלול את האפשרות שתיקונים כאלה יהפכו לנורמה גם במקרים שבהם הבחירות נערכות במועדן, או לכל הפחות לאחר תקופת כהונה ארוכה של הכנסת, במיוחד לנוכח העובדה שחלק מהמפלגות המכהנות בכנסת עדיין נתונות בגירעונות, ולכן סביר שישאפו לקבל הקלות לקראת הבחירות.<sup>103</sup> לפיכך, לחוות דעתם של גורמי המקצוע, בראשות הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות, חשיבות עצומה בשאלה אם יש הצדקה ראויה לחקיקה שתקל על מפלגות בתחום זה לקראת בחירות עתידיות. דברים אלו נכתבים בהנחה שאכן יהיה מדובר בגורמים מקצועיים ועצמאיים.<sup>104</sup>

103 בנובמבר 2025 עמד סך ההלוואות של המפלגות על יותר מ-87 מיליון ש"ח; שתי המפלגות עם יתרת ההלוואה 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).

104 להצעה להסדיר טוב יותר את תנאי הכשירות של חברי הוועדה הציבורית למימון מפלגות, ראו שפירא וקנדלשטיין-היינה, לעיל ה"ש 59.

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

כך, חקיקה המתקבלת 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 לקבלת תיקון בדיני הבחירות ערב בחירות. ההתחשבות בעמדת גורמי המקצוע מתיישבת עם ההמלצה שאם מדובר 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.

105 אסף שפירא שוויון במימון בחירות (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2021).

106 ראו על כך בדבריה של היועצת המשפטית לכנסת: פרוטוקול ישיבה 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, בעמ' 419-423.

## פרק ה

### 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 בחירות ניצב טעם ראוי לקבלתו של התיקון בעת הזאת. אומנם הצדקה ראויה אינה מבטיחה בהכרח כי התיקון הוא רצוי או כי הוא עומד, במאזן הכולל, בדרישות החוקתיות. ואולם, לכל הפחות יש בה כדי להעיד על הלגיטימיות שלו. יש בדרישה זו גם כדי להדגיש את חשיבות אינטרס היציבות של דיני הבחירות, הבאה לידי ביטוי בהמלצות ועדת ונציה, וגם את חשיבות ההגנה על ציפיותיהם של האזרחים ועל זכויותיהם של מי שאולי לא יהיו חלק מההסכמה הרחבה.

שנית, הגורמים הפוליטיים מתחילים להיערך לבחירות הרבה לפני תקופת הבחירות. לפיכך יש הצדקה להרחיב את המועד הרלוונטי לשנת הבחירות, ויש אף ממצאים אמפיריים 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 החוקה, 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 יש נוהג כללי ביחס לשינויים בחוקי בחירות – בלא תלות במועד שמקדמים בו את החקיקה. על רקע דברים אלו לא מפתיע כי גם שלושת התיקונים שהתקבלו בשנת בחירות אך זמן רב לפני המועד המקורי של הבחירות – היו פרי הסכמה רחבה.<sup>108</sup>

אכן, היו תיקונים מהותיים בדיני הבחירות שקודמו שלא בשנת בחירות – שלא התקבלו בהסכמה רחבה. אולם דומה כי לכל הפחות יש הצדקה להרחיב את התקופה שכינינו "לקראת בחירות" לתקופה ארוכה יותר – החל משנה לפני הבחירות, כפי שהמליצו הן ועדת ונציה הן רחזנאי וגן-מור. 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, ולכן קשה להסיק על בסיסם מסקנות חותכות, אך אי אפשר להתעלם מכך שבכל שלושת המקרים האלה – התיקונים התקבלו בהסכמה רחבה.<sup>109</sup> לכך יש להוסיף כי תיקונים בולטים רבים בדיני הבחירות, כמו העלאות אחוז החסימה (1992),

107 פרוטוקול ישיבה 408 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, 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 פרוטוקול ישיבה 340 של הכנסת ה-12 (4.11.1991).

108 ראו גם את דבריו של ח"כ צוקר בדיון במליאת הכנסת שהתקיים בתיקון מס' 29 הנ"ל, כמעט עשרה 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" (פרוטוקול ישיבה 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".

109 חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 24) התקבל ברוב של 24 תומכים, בלא מתנגדים ו-4 נמנעו; חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 29), התקבל ברוב של 9 תומכים בלי מתנגדים ונמנעים; חוק המפלגות (תיקון מס' 5 והוראת שעה), התשנ"ו-1996 – התקבל ברוב של 12 תומכים מול שני מתנגדים וללא נמנעים.

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 בתחום זה יש חשיבות, בין השאר, על רקע חשיבותם (ושבריריותם) של נהגים ומוסכמות פוליטיות שהם חלק מהמשטר החוקתי הבלתי פורמלי של כל דמוקרטיה.<sup>111</sup> תיקונים מעין אלו עשויים לפגוע בצפיפות של שחקנים פוליטיים, בלגיטימיות של הליך הבחירות ובאמון הציבור. בנוגע לישראל, אפשר לבסס טענה שהתקופה שהגדרנו "לקראת בחירות" מתחילה כבר 150 יום לפני בחירות הנערכות במועדן – המועד הקובע הראשון לעניין שליפת פנקס הבוחרים. כאמור, בבג"ץ טבריה אף הכיר בכך בית המשפט במפורש ביחס לבחירות המקומיות. יתר על כן, בפועל, ב־30 השנים האחרונות הבחירות בישראל הוקדמו תמיד – הבחירות האחרונות לכנסת שהתקיימו במועדן נערכו בשנת 1988. גם בשל הציפייה המתמדת שהבחירות יוקדמו, ההיערכות של המפלגות והמועמדים לבחירות מתחילה הרבה לפני תקופת הבחירות, ואף לפני 150 הימים שלפני מועד הבחירות הקבוע. מכל הסיבות האלה אנו טוענים כי העמדה הנורמטיבית של ועדת ונציה, שיש לגלות זהירות מיוחדת בכל הנוגע לתיקונים לדיני הבחירות בשנת בחירות, רלוונטית במיוחד ביחס לבחירות לכנסת.

110 וראו, למשל, את דבריו של ח"כ עמנואל זיסמן בדיון 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 צומח. אבל אני אומר, שלא צריך לראות את הדבר בראייה כיתחית צרה, אלא בראייה כוללת [...].

111 השווה Samuel Issacharoff & Trefor Morrison, *Constitution by Convention*, 108 CAL. L. REV. 1913 (2020)

## פרק 1

### מתווה להסדרה

### 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 להסדרה 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 כזאת נדרשת ביתר שאת על רקע הנסיגה הדמוקרטית בישראל בשנים האחרונות, שבמסגרתה אנו עדים לרמיסת נהגים ופרקטיקות מקובלות ארוכות שנים.<sup>112</sup>

במציאות זו גובר החשש משינוי דיני הבחירות לקראת בחירות שלא בהסכמה רחבה. 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 הזה. 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, אך אם אינו נפוץ במשפט ההשוואתי. עיגון חוקתי זה יאמץ את הדין הראוי ביחס לטווח הזמנים שבמהלכו יש להבטיח ריסון בתיקון של דיני הבחירות.

112 ראו, למשל, את התנהלותו של שר המשפטים יריב לוין בכל הנוגע לכינוס הוועדה לבחירת שופטים – במסגרת זו הוא פרסם ברשומות את שמות כל השופטים של בית המשפט העליון כמועמדים לתפקיד הנשיא, 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 על מינויו של שופט שאינו מקרב בית המשפט העליון לתפקיד נציב תלונות הציבור על שופטים – על רקע חוק חדש שנחקק בעניין – וכן על החלטתו של יו"ר הכנסת למנות לוועדה 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)

בד בבד, הוא יעגן את רכיב ההסכמה הרחבה שהוא חלק 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 מיד, אלא אם כן התקבל ברוב גדול (שייקבע בסעיף זה), ובתנאי שהוא נדרש לשם הבטחת הניהול התקין של הבחירות.**

הוראה כזאת עולה בקנה אחד עם עמדת ועדת ונציה בנוגע לחקיקה בשנת בחירות, והיא 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 כדי להתמודד עם אירועים בלתי צפויים, אך בד בבד מציב רף מחמיר, כמו הוראת סעיף 9א לחוק היסוד – הן פרוצדורלי (בדמות רוב מיוחס), הן מהותי (בדמות הצדקה ראויה). זאת, כאמור, כדי 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 שציינו, 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 אם ישנה הצדקה ראויה, עשויה כמובן להקהות את הקשיים האלה – אך אינה מאיינת אותם.

113 אחד הפתרונות שהציע יגאל מרזל להתמודדות עם ניגוד עניינים של חברי כנסת (בין האינטרס הפוליטי-מפלגתי לבין האינטרס הציבורי) הוא יצירת מסך בערוח, בין היחר באמצעות תחולה נדחית. ראו אצל מרזל, לעיל ה"ש 38, עמוד 421.

מובן שביחס לכל תיקון חוקתי נקודתי עולה החשש שבעקבות הקלות היתרה שבה אפשר 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 מיוחלת 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 על פי הנהג והמנהג החוקתי שהתגבשו, 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, אך אם יתקבלו בהסכמה רחבה לפני שנת בחירות ובתחולה נדחית – יהיו בלתי חוקיים בשל הפגיעה בשוויון בבחירות או בשל פגמים משפטיים אחרים.

114 ראו, לדוגמה, גיא לוריא, עמיר פוקס וחוץ פרידברג מסדירים בהסכמה: כנסת־ממשלה־רשות שופטת (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2019).

115 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 והממשלה, לרבות מעמדם ותפקידם של ראש הממשלה 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 פוליטית, מפלגות פוליטיות, הקשרים שבין כסף לפוליטיקה ורפורמות בשירות המדינה בישראל.

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

