



יבחר הנבחר

מה הדין כאשר ח"כ או חבר מועצת עיר מסיעה שהתפלגה מתפטר מתפקידו - האם ובאילו תנאים יש לאפשר למחליפו לבחור אם להשתייך לסיעה המקורית או לסיעה שהתפלגה? נקודה למחשבה בעקבות הבחירות לרשויות המקומיות

עדו נחום

ציות על הח"כים הפורשים המקשות עליהם להיבחר לכנסת בשנית.

מנגנון זה, המבחין בבירור בין מעשה "פרישה" ל"התפלגות", נועד להילחם בתופעת הכלנתריזם שבה חבר כנסת או חבר מועצה עובר מסיעה אחת לאחרת תמורת טובת הנאה פוליטית (תופעה הנקראת על שם חבר מועצת העיר ירושלים לשעבר רחמים כלנתר).

כאמור, במהלך הקדנציה הקודמת של הכנסת ה-18 פרשו כמה חברי כנסת ממפלגת העבודה בעקבות שר הביטחון דאז אהוד ברק, והקימו בכנסת את סיעת העצמאות. זמן מה לאחר מכן ביקש השר וילנאי, חבר סיעת העצמאות, להתפטר מן הכנסת; עלתה השאלה מי יהיה הח"כ שיחליף את וילנאי, ובעיקר לאיזו סיעה ישתייך מחליפו - אם לסיעה המקורית שבזכותה נבחר (העבודה) או לסיעה המתפלגת (העצמאות).

חוק יסוד: הכנסת קובע כי במקרה שח"כ מסיים את כהונתו כנבחר ציבור, יבוא במקומו הבא אחריו מתוך רשימת המועמדים שבה נכלל שמו. בחוק אין התייחסות למצב שבו מבקש ח"כ מכהן השייך לסיעה שהתפלגה לע-

התפטרותו מהכנסת של השר מתן וילנאי מהכנסת ה-18 (מטעם סיעת "העצמאות" שהתפלגה מסיעת "העבודה"), העלתה סוגיה עקרונית בדבר זהות המחליף של ח"כ מתפטר מטעם סיעה שהתפלגה והשתייכותו הסיעתית של המחליף. סוגיה זו האירה את החוסר בחקיקה מסודרת בנושא זה של נבחר ציבור, הן בכנסת והן ברשויות המקומיות, והדגישה את הפער הקיים לעיתים בין נבחר ציבור ובין בוחריו והגופים שמטעמם נבחר.

לרגל הבחירות המוניציפליות ראוי לעמוד על כך שבעוד שכנסת ישראל מצאה פתרון לסוגיית החלפת ח"כ מתפטר בסיעה שהתפלגה, באמצעות סעיף 10 לתקנון הכנסת, אין בנמצא הסדר מקביל בדבר זהות המחליף של חבר מועצת עיר השייך לסיעה שהתפלגה. בהזדמנות זו ראוי גם לבחון את המענה שמעניק תקנון הכנסת לסוגיה זו ולשאול אם לא ראוי להגבילו או לשנותו.

כאשר סיעה מתפלגת, ראוי להזכיר, קיים הבדל תהומי בין "עזיבה" של ח"כ את סיעתו המוגדרת כ"התפלגות סיעה" והקמת סיעה חדשה לכל דבר ועניין, ובין מעשה "פרישה" של ח"כ - מעשה הגורר סנק-



עו"ד עדו נחום, משרד עדו נחום ושות'

**הנוסח המופיע כיום
בתקנון הכנסת צריך
להשתנות כך שיאפשר
לח"כ המחליף לבחור לאיזו
סיעה ברצונו להצטרף אך
ורק כאשר הח"כ העוזב היה
חבר בסיעה שהתפלגה**



ואכן כך היה: בדיון שהתקיים בוועדת הכנסת לאחר התפטרות השר וילנאי הודיע ח"כ שנאן, בה־תאם לסעיף 10 לתקנון הכנסת שהוחל אז בפעם הראשונה, כי ברצונו להשתייך לסיעת העצמאות, זאת לקול מחאותיהם של חברי מפלגת העבודה.

ראוי לבחון בהקשר זה מצב דברים הפוך, כלומר שהתפטר מתפקידו דווקא ח"כ מסיעת העבודה, והנבחר הבא ברשימה היה בוחר (לפי תקנון הכנסת) להצטרף לסיעת העצמאות ולא לסיעת העבודה. במצב זה מאבדת סיעת העבודה חבר מטעמה בכנסת, וסיעת העצמאות זוכה בח"כ נוסף המצטרף לשורותיה; מדוע במצב זה יש לאפשר לח"כ הנבחר מטעם הרשימה לבחור לאיזו סיעה להשתייך, כאשר הוא נבחר מטעם רשימת העבודה ומחליף ח"כ מסייעה זו?

יתרה מזו, לסיטואציה זו עלולות להיות השלכות רחבות ביותר על תפקוד הכנסת והממשלה. למשל, אם סיעת העבודה הייתה מאבדת ח"כ בעת שהייתה חברה בקואליציה, מספר החברים בקואליציה היה

זוב לפני תום הקדנציה. הבא בתור ברשימת המועמדים שמתעמה נבחר וילנאי היה מר שכיב שנאן. קמו ח"כים ממפלגת העבודה וטענו שכיוון שהמחליף של הח"כ המתפטר וילנאי נבחר מתוך רשימת המועמדים של העבודה, המחליף שנאן צריך להצטרף לסיעת העבודה בכנסת ולא לסיעת העצמאות. ובכלל, טענו, לא ייתכן שמועמד הנבחר הודות לכך ששמו הוגש מטעם רשימת המועמדים של מפלגת העבודה יכהן כח"כ מטעם סיעה אחרת. מנגד טענה סיעת העצמאות כי המחליף נועד להחליף את ח"כ וילנאי, ולכן עליו להצטרף אליה.

המחלוקת לא נמשכה זמן רב, שכן כנסת ישראל מצאה פתרון לסוגיה זו באמצעות סעיף 10 לתקנון הכנסת. סעיף זה קובע כי לח"כ הנכנס במקום הח"כ שעזב עומדת אפשרות לבחור להשתייך לאחת משתיים: א) לסיעה שמתעמה נבחר; ב) לסיעה המתפוגת. כלומר, ח"כ המתמנה במקום הח"כ שעזב צריך להודיע לוועדת הכנסת אם ברצונו להצטרף לסיעה המקורית או לסיעה שהתפלגה ממנה.



מצטמצם וייתכן כי בכך היה אובד הרוב הנחוץ לקיום הקואליציה, דבר העלול לחרוץ גורלות של ממשלות. האם גם אז ראוי להחיל את תקנון הכנסת ולאפשר למחליף לבחור לאיזו סיעה להשתייך? החלת תקנון הכנסת במקרים כגון החלפת וילנאי בשנאן, כשח"כ מהסיעה המקורית מתפטר מהכנסת ולמחליפו עומדת האפשרות לבחור לאיזו סיעה להצטרף, יוצרת סטייה מהוראת חוק יסוד: הכנסת, שהרי חוק היסוד קובע שהמחליף יגיע מהרשימה של המפלגה ממנו התפלגו – ובמילים אחרות החוק קובע מאין בא הח"כ המחליף ולאן הוא הולך. למעשה הוראת תקנון הכנסת הופכת להוראה המרכזית שעל פיה פועלים ולא זו הקבועה בחוק יסוד: הכנסת. הנוסח המופיע כיום בתקנון הכנסת צריך להשתנות כך שיאפשר לח"כ המחליף לבחור לאיזו סיעה להצטרף אך ורק כאשר הח"כ

העוזב היה חבר בסיעה שהתפלגה. רק במקרה כזה תינתן תן למחליף האפשרות לבחור אם להצטרף לסיעה המתפגת או לסיעה המקורית, ולא במקרים אחרים.

אף על פי שהסדר המשלים את הוראת חוק היסוד: הכנסת, כפי שמצוי בתקנון הכנסת, זקוק לתיקון ולשינוי, הרי שבשלטון המוניציפלי אין כלל הסדר מקביל. למרות הדמיון הרב בין מועצות העיר והכנסת, בכל הקשור לבחירת נציגי הציבור ולה-

תנהלות הסיעות לא מצא לנכון המחוקק להתאים הוראה דומה כך שתחול גם על חברי מועצה מכהנים ועל סיעות במועצות העיר השונות.

בדומה לאמור בחוק יסוד: הכנסת, סעיף 125 לפקודת העיריות קובע כי במקרה שחבר מועצת עיר מכהן מבקש לעזוב את תפקידו במהלך הקדנציה, מחליפו יהיה המועמד הבא מתוך רשימת המועמדים.

הפקודה מרחיבה את הוראת חוק היסוד וקובעת כי אם המועמד הבא בתור אינו יכול או אינו רוצה להתמנות לנציג, יפנו לבא אחריו וכן הלאה; ואם אין

כלל אפשרות למנות מי מבין המועמדים מהרשימה, אפשר למנות אדם שאינו מהרשימה המקורית כחבר מועצה חדש המזוהה עם הארגון שמטעמו נבחר חבר המועצה העוזב. במאמר מוסגר יוער כי אמנם קיימת הרחבה שאיננה בחוק יסוד: הכנסת, אך מבחינה מהותית אין שוני בהוראות, ורק אם בכל רשימת המועמדים לא נמצא מחליף, אפשר לבחור אדם שאינו מופיע ברשימה המקורית.

גם פרישת חברים מסיעה במועצת העיר דומה מאוד למנגנון המקביל בכנסת. פקודת העיריות קובעת בסעיף 125א כי כדי שפרישת כמה חברי מועצה תוכר כהתפלגות ולא כמעשה פרישה הגורר סנקציות על הפורש, יש צורך בפרישת לפחות שניים מבין שלושה חברי סיעה או בשלושה חברים מהסיעה, יהא מספר חבריה אשר יהא; בכנסת יש צורך בפרישת לפחות שניים שהם שליש, או שבעה ח"כים, כדי שיכירו בהם כסיעה חדשה בכנסת ישראל.

לא רק בשתי הוראות אלה דומים המנגנונים במועצות העיר ובכנסת, אלא בהוראות רבות אחרות הנוגעות לנבחר הציבור ולבחירתם, ומבחינה מהותית יש דמיון רב בכל הנוגע לנבחר הציבור ולהתנהלות הסיעות במועצת העיר ובכנסת.

עם זאת, הכנסת מצאה לנכון להכניס לתקנון הכנסת סעיף הנותן מענה לסוגיה

רגישה זו של החלפת ח"כ מסיעה שהתפלגה, בעוד שבתחום הרשויות המוניציפליות לא נמצא הסדר מקביל. זאת כאמור אף שההוראות הנוגעות להתפלגות סיעה ולהחלפת חברי מועצה כמעט זהות לקבוע בחוק יסוד: הכנסת.

ראוי ונכון אפוא לפעול למציאת מנגנון מקביל לתקנון הכנסת שיחול על מועצות העיר ועל הרשויות המקומיות השונות בתנאים ובשינויים שהוצעו, כך שהאפשרות הניתנת לחבר המועצה המחליף לבחור לאיזו סיעה להצטרף תוגבל אך ורק במקרים שבהם חבר המועצה העוזב שייך לסיעה שהתפלגה. ☞

למרות הדמיון בין ההוראות הנוגעות להתפלגות סיעה ולהחלפת חברי מועצה, רק הכנסת מצאה לנכון להכניס לתקנון הכנסת סעיף הנותן מענה לסוגיה הרגישה של החלפת ח"כ מסיעה שהתפלגה. בתחום הרשויות המוניציפליות אין הסדר מקביל