

31 במאי 2026

לכבוד

עו"ד גלי בהרב מיארה

היועצת המשפטית לממשלה

שלום רב,

הנדון: בקשה להוצאת הנחיות בדבר תחילת ההיערכות המשפטית לתקופת הבחירות לכנסת ה-26

סימוכין: מכתבינו למשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) מהימים 19.2.2026 ו-26.3.2026

אנחנו מתכבדים לפנות אליך בנושא שבנדון, כדי לבקשך להנחות כבר עתה את חברי הממשלה ועובדיה, עקב אישור הצעת חוק התפזרות הכנסת העשרים וחמש, התשפ"ו-2026 בקריאה טרומית והקרה לבחירות הכלליות לכנסת ה-26, ונוכח החששות הכבדים ממחטפים שיהיה בהם בכדי לכוול את ידיה של הממשלה הבאה ומשימוש לא ראוי בכוח השלטוני ובמשאבי המדינה לתעמולה או להשגת יתרון לא הוגן למפלגה או למועמד, לרבות בתחום המינויים, והכול כפי שיפורט להלן:

1. הבחירות לכנסת צפויות להתקיים, ככל שלא יחול שינוי, בעוד לכל היותר חמישה חודשים, ביום 27.10.2026. נוכח התקרבות מועד הבחירות ו"רוח הבחירות" המרחפת, כלשונו של המשנה לנשיא בית המשפט העליון, כב' השופט נעם סולברג (תב"כ 16/26), ביום 19.2.2026 וביום 26.3.2026, נשלחו אל הייעוץ המשפטי לממשלה פניות מטעמו.

2. במסגרת פניות אלו, עמדנו על הצורך להבהיר כבר עתה את גבולות הדין, ובכלל זה את האיסור על שימוש במשאבי ציבור לצורכי תעמולה ואת החובה לפעול באיפוק ובריסון. בפועל, אף שהכנסת טרם התפזרה באופן רשמי, תקופת הבחירות כבר החלה, כעולה משורה של מקרים שהוצגו במסגרת הפניות, וממקרים רבים נוספים שנוספו למן אותן פניות.

3. לצערנו, עד למועד זה טרם ניתן מענה לפניות אלו.

4. כאמור, בפניותינו הקודמות עמדנו על החשיבות היתרה להקדים ולחדד את הנהלים והכלליים שחלים בכל עת, הנוגעים לבחירות ולשימוש במשאבי הציבור בדחיפות. חשיבות זו עולה, בין השאר, בשים לב לכך שאנחנו מצויים בשנת בחירות, לאופן יישום מבחני המשנה שנקבעו בהחלטות יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית בדבר פרשנות המונח "תעמולת בחירות", ולקיומן של הבחירות המקדימות בחלק מהמפלגות (פריימריז). שיקולים אלו מקבלים משנה תוקף בעת הזו כמפורט להלן.

5. ביני לבני, ביום 20.5.2026 אושרו בקריאה טרומית שלוש הצעות חוק התפזרות הכנסת העשרים וחמש, התשפ"ו-2026 (פ/6036/25, פ/6704/25, פ/6710/25). אחת מהצעות החוק האלו, הוצעה על ידי יו"ר הקואליציה, ח"כ אופיר כץ, יחד עם נציגי סיעות הקואליציה, ואושרה ברוב גדול של 110 מצביעים בעד ו-0 מתנגדים. בשלב זה, טרם הובהר מה מועד הבחירות המוצע, ומה סד הזמנים לקידום הצעות החוק (על פי פרסומים, ביום שני הקרוב יתקיימו דיונים בנושא והצבעה בקריאה ראשונה).

6. **בנסיבות אלה, יש לראות במועד אישור הצעות החוק בקריאה טרומית כמועד שבו החלה הלכה למעשה תקופת הבחירות.** באופן דומה, במכתבה מיום 7.7.2022 של המשנה ליועצת המשפטית

לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), עו"ד אביטל סומפולינסקי, ליועצים המשפטיים למשרדי הממשלה בנושא "היערכות משפטית לתקופת הבחירות לכנסת ה-25", עמדה עו"ד סומפולינסקי על כך, כי:

"עוד קודם לקבלת החוק להתפזרות הכנסת העשרים וארבע, ביום כ"א בסיון התשפ"ב (20 ביוני 2022), הודיעו ראש הממשלה וראש הממשלה החלופי בהודעה משותפת על החלטתם להקדים את מועד הבחירות תוך שהכנסת העשרים וארבע תתפזר לפני גמר כהונתה. כפי שצוין במכתבה של היועצת המשפטית לממשלה, יש לראות במועד מוקדם זה כמועד שבו התחילה תקופת הבחירות לצורך תחילת ההנחיות הנזכרות להלן לפי העניין, כיוון שהחל ממועד זה התקיימו התנאים המהותיים המצדיקים להביא בחשבון את השיקולים ואמות-המידה שנקבעו ביחס לתקופת הבחירות". (ההדגשות הוספו, הח"מ)

7. והדברים מדברים בעד עצמם.

8. אף ללא קשר לאישור הצעות החוק בקריאה טרומית, בשלב זה אנחנו סבורים כי נכון לקבוע כי **תקופת הבחירות – במסגרתה נדרש איפוק וריסון בפעילותה של הממשלה – מתחילה, למצער, 150 ימים לפני מועד הבחירות, קרי ביום 30.5.2026. נבהיר.**

9. ככלל, ההנחיות בדבר ההיערכות המשפטית לתקופת הבחירות נשלחות כשלושה חודשים לפני מועד הבחירות, בסמוך להתפזרות הכנסת. הנחיות אלו נסמכות על פסיקת בית המשפט העליון, אשר עמדה על הצורך באיזון בין הרצון לאפשר לממשלה היוצאת להמשיך ולפעול במסגרת סמכויותיה מכוח עקרון הרציפות השלטונית, לבין הצורך באיפוק ובריסון בכל הנוגע להחלטות המתקבלות, הקצאת המשאבים, יוזמות חקיקה ומינויים. זאת, על מנת להימנע מכבילת שיקול דעתה של הממשלה החדשה ונוכח החשש משימוש לא ראוי בכוח השלטוני (ראו, למשל: בג"ץ 5167/00 וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד נה(2) 455, 470-469 (2001); בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר, בפסקאות 9-10 (26.12.2005); בג"ץ 1004/15 התנועה למשילות ודמוקרטיה נ' שר הפנים, בפסקה 14 (1.4.2015); בג"ץ 6654/22 פורום קהלת נ' ראש הממשלה, בפסקאות 6-7 לפסק דינה של הנשיאה חיות (13.12.2022). עוד ראו: קובץ הנחיות היועצת המשפטית לממשלה לקראת הבחירות לכנסת ה-25, מיולי 2022).

10. על פי רוב אין חולק בדבר תחילתה של תקופת הבחירות. בהתאם, באותם מקרים שנדונו בפסיקה עלתה השאלה לאחר התפזרותו של ראש הממשלה, לאחר שפורסם ברשומות חוק התפזרות הכנסת ואף לעיתים לאחר שלמעשה כבר התקיימו הבחירות לכנסת, אך טרם כוננה ממשלה חדשה. משכך, באותם פסקי דין לא נדרש בית המשפט לשאלת מועד תחילתה של תקופת הבחירות.

11. ודוק, כידוע, הלכה למעשה, מרבית מערכות הבחירות לכנסת הוקדמו. מתוך 24 כנסות שהשלימו את כהונתן עד היום, רק 6 כנסות מילאו את ימיהן, ו-18 התקיימו במועד מוקדם יותר. למעשה ב-30 השנים האחרונות לערך, כל כנסת התפזרה לפני תום תקופת כהונתה בהחלטה מפורשת.

12. משכך שאלת מועד תחילת תקופת הבחירות מקום בו הבחירות מתקיימות במועדן, טרם התחדדה וטרם נדונה דיה. בהקשר זה, בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1501 "מינויים בתקופת בחירות" (ינואר 2021), צוין כי "המועד הקובע" לצורך ההנחיות שלהלן הוא המועד בו החלה 'תקופת הבחירות', בהתאם לנסיבות הייחודיות והמשתנות בכל מערכת בחירות" (סעיף 1, ההדגשה ההוספה).

13. חריג לאי-בהירות זה הוא סעיף 2 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 הקובע במפורש, כי האיסורים וההגבלות לפי חוק זה, פרט לסעיפים ספציפיים אשר חלים בכל עת, יחולו בתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות, וברי כי מכתב זה אינו עוסק בהגבלות אלו.

14. תשובה לשאלת תחילת תקופת הבחירות, ניתן למצוא בפסק הדין מהשנים האחרונות – בג"ץ 5119/23 **התנועה לטוהר המידות נ' הכנסת** (26.10.2023) (להלן: **עניין טבריה**) אשר עסק בבחירות לרשויות המקומיות (ראו גם: בג"ץ 7181/08 **לוינטל נ' שר הפנים** (10.11.2008)).

15. בעניין **טבריה חזר בית המשפט על הכלל ולפיו "היום הקובע שבו נורתה 'ירית הפתיחה' של מערכת הבחירות לרשויות המקומיות הוא יום השליפה הראשונה של פנקס הבוחרים – 150 ימים קודם למועד הבחירות"** (פסקה 54 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא עוזי פוגלמן). בית המשפט הדגיש את חשיבות כלל זה, לאור "הצורך בהבטחת היציבות והוודאות של כללי הבחירות כמו גם קביעת מועד ודאי שבו החלה מערכת הבחירות" (פסקה 55 לפסק דינו של ממלא מקום הנשיא פוגלמן. ראו גם בפסקה 9 לפסק דינו של השופט סולברג). בשים לב למועד זה, הגיע בית המשפט העליון באותו הליך למסקנה, כי התיקון הנדון אינו חל על מערכת הבחירות הקרובה לרשויות המקומיות.

16. אכן, כלל זה בדבר יום "השליפה" של פנקס הבוחרים חל גם כאשר עסקין בבחירות הכלליות לכנסת. כך, סעיף 39 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 מגדיר את "היום הקובע" לעניין מסירת מידע מפנקס הבוחרים למפלגות כ"היום ה-150 שלפני יום הבחירות [...]". מועד זה תואם את סעיף 35 חוק-יסוד: הכנסת, ולפיו "החוק על התפזרות הכנסת יכול הוראה על מועד הבחירות לכנסת שלאחריה שלא יהיה מאוחר מחמישה חודשים מיום קבלת החוק" (ההדגשה הוספה).

17. למעשה, פרק הזמן של 150 ימים עובר למועד הבחירות יפה, על דרך קל וחומר, בנוגע לבחירות לכנסת. בשים לב לאפשרות להקדים את הבחירות לכנסת, המוטיבציה של חברי הכנסת לעצב את כללי הבחירות באופן שיסייע להם ומועד תחילת ההכנות בפועל לבחירות, אף נראה שיש טעמים טובים להקדים את מועד תחילת תקופת הבחירות בכל הנוגע לבחירות לכנסת (ראו בהרחבה: יניב רוזנאי וגיל גן-מור "האיסור על שינוי דיני הבחירות בשנת בחירות" **ICON-S-IL Blog** (30.11.2025)).

18. קצב האירועים, המציאות בשטח וההחלטות שניתנו לאחרונה על ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית מאששים גם הם את הצורך הדחוף להקדים ולחדד את הנהלים והכללים שחלים בכל עת וכן במהלך תקופת הבחירות. לשם כך, יש צורך במתן הנחיה ברורה מטעם היועצת המשפטית לממשלה למשרדי הממשלה, לגופים הציבוריים השונים וליועצים המשפטיים של גופים אלו.

19. נוכח האמור לעיל, יש לקבוע, למצער, כי **היום הקובע שבו נורת 'ירית הפתיחה' של מערכת הבחירות יהיה 150 יום למועד הבחירות, והחל מאותו מועד יש להחיל את ההנחיות המשפטיות המיוחדות לעניין תקופת הבחירות.**

20. לפיכך, אנחנו סבורים שקיים צורך להקדים ולהנחות את כלל הגורמים הרלוונטיים ברשות המבצעת בדבר ההיערכות המשפטית לתקופת הבחירות לכנסת ה-26, ובדבר השיקולים ואמות-המידה שנקבעו ביחס לתקופת הבחירות, וזאת כבר עתה נוכח אישור בקריאה טרומית של הצעות החוק בדבר התפזרות הכנסת, ולקראת "ירית הפתיחה" של מערכת הבחירות שתחל, למצער, 150 יום למועד הבחירות – ביום 30.5.2026. היערכות משפטית זו נדרשת לשם שמירה על הממלכתיות והא-פוליטיות

של משרדי הממשלה, לשם הימנעות מהכרעות בלתי הפיכות שיכבלו את הממשלה החדשה שתכהן מכוח אמון הכנסת הבאה לממש את מדיניותה, ועל מנת למנוע שימוש בלתי ראוי בכוח השלטוני ובמשאבי המדינה לתעמולה או להשגת יתרון לא הוגן למפלגה או למועמד.

בכבוד רב,

עמותת בחרים בישראל

מכון זולת

משמר הדמוקרטיה הישראלית

האקדמיה למען ישראל דמוקרטית

התנועה לחופש המידע

התנועה לטוהר המידות

התנועה לאיכות השלטון

הגלימות השחורות

העתק:

עו"ד אביטל סומפולינסקי, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)

ד"ר גיל לימון, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)