

**ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה**

החלטות והנחיות

השופטת דורית ביניש
יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

הבחירות לכנסת השבע-עשרה

אדר תשס"ו, מרץ 2006

תוכן העניינים

מבוא

עמ' 10 מבוא ☞

12 כללי

עמ' 13 דבר יושבת-ראש ועדת הבחירות
המרכזית לכנסת השבע-עשרה ☞

עמ' 16 האמנה הבינמפלגתית לשמירה על
טוהר הבחירות ☞

עמ' 18 תעמולת בחירות

עמ' 19 א. תעמולת בחירות בטלוויזיה
וברדיו

עמ' 20 החלטה בענין פסילת חלק
מתשדיר התעמולה לרדיו של
רשימת חרות ☞






עמ' 24 מכתב פניה לחבר הכנסת אילן
לייבוביץ' בענין פסילת חלקים
מתשדיר התעמולה לטלוויזיה
של רשימת שינוי ☞

עמ' 26 בג"ץ 2194/06 מפלגת שינוי-
מפלגת המרכז נ' יושבת-ראש ועדת
הבחירות (טרם פורסם) - פסק
הדין בעתירת שינוי נגד החלטת
יושבת-ראש ועדת הבחירות
המרכזית לפסול תשדיר בחירות
של העותרת ☞

- עמ' 51 תב"כ 5/17 הליכוד נ' קדימה - בקשה לצו שיורה לרשימת קדימה להימנע מלעשות שימוש בצלילים מתוך המנון המדינה בתעמולת הבחירות מטעמה
- עמ' 57 מכתב אל חה"כ אלי ישי יושב ראש תנועת ש"ס בענין תשדירי תעמולת בחירות
- עמ' 60 מכתב נוסף אל חבר הכנסת אלי ישי, יושב ראש תנועת ש"ס, בענין תשדיר התעמולה לרדיו של רשימת ש"ס
- עמ' 61 תב"כ 17/17 הליכוד נ' הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו - בקשה לצו שיורה לרשות השניה לטלוויזיה ורדיו ולחברת החדשות הישראלית בע"מ להימנע מלשדר תעמולת בחירות אסורה
- עמ' 71 תב"כ 19/17 מפלגת העבודה הישראלית נ' קדימה - בקשה לפסילת משפט מתוך תשדיר הרדיו של רשימת קדימה בטענה כי מדובר במשפט שקרי
- עמ' 73 מכתב פניה למנכ"ל רשות השידור, מנכ"ל הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו ומפקד גלי צה"ל בענין שיבוץ תשדירי תעמולה בתכניות אקטואליה ברדיו ובטלוויזיה
- עמ' 76 מכתב תשובה לפנייתו של עורך-דין אילן בומבד בענין חוסר האיזון באמצעי התקשורת

| עמ' 78 | שלטי תעמולה ושילוט חוצות | ב. |
|---------|--|-----------|
| עמ' 79 | תב"כ 4/17 לירן נ' הליכוד - בקשה לצו שיורה לרשימת הליכוד להימנע מלפרסם תעמולת בחירות מטעמה על גבי שלטי חוצות | ⌘ |
| עמ' 90 | פניה אל באי-כוח הרשימות המתמודדות בענין שמירה על הוראות החוק למניעת מפגעי בטיחות וסביבה | ⌘ |
| עמ' 95 | צו המופנה כנגד רשימות ומורה להן להסיר שלטים שניתלו מטעמן לאורך כבישים בינעירוניים ברחבי הארץ עד למועד מסוים שלאחריו תסיר מע"צ את השלטים ותדווח על עלות ביצוע העבודות | ⌘ |
| עמ' 99 | החלטה בענין ניכוי עלויות הסרת שלטי תעמולה מכספי מימון המפלגות של הרשימות בהתאם לדיווח מע"צ | ⌘ |
| עמ' 103 | החלטה המורה לרשימת העבודה להסיר שלטי תעמולה שהודבקו מטעמה ברחבי העיר חיפה | ⌘ |
| עמ' 104 | החלטה המורה לעיריית חיפה להסיר את שלטי התעמולה שרשימת העבודה נמנעה מלהסיר ולהגיש דיווח בדבר עלות ביצוע העבודות | ⌘ |

- עמ' 106 פניה אל באי-כוח הרשימות המתמודדות בדבר תליית מודעות על גבי מתקנים של חברת החשמל
- ג. **שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת הבחירות**
- עמ' 108 תב"כ 2/17 הליכוד נ' קדימה - בקשה לצו שיורה לרשימת קדימה להימנע מלקיים ארוע נטיעת יער, בשיתוף עם הקרן הקיימת לישראל, שייקרא "יער קדימה"
- עמ' 113 בג"ץ 1094/06 הליכוד נ' ועדת הבחירות המרכזית (טרם פורסם) - פסק הדין בעתירת הליכוד נגד החלטת יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית שלא למנוע את אירוע נטיעת "יער קדימה"
- עמ' 117 פניה אל באי-כוח הסיעות בכנסת היוצאת בדבר האיסור החל על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר, בהקשר של הוצאת פרסומי תעמולה על חשבון תקציבו של משרד ממשלתי
- עמ' 120 מכתב תשובה לעורך-דין יוסי חסין מהתנועה לאיכות השלטון בישראל בענין תלונתו בדבר משלוח הודעות דואר אלקטרוני בענייני בחירות מתיבת דואר אלקטרונית רשמית של משרד החינוך

- ד. זמני השידור של תשדירי התעמולה**
- עמ' 122
- עמ' 123  נימוקי ההחלטה בדבר זמני השידור של תעמולת הבחירות בטלוויזיה וברדיו בבחירות לכנסת השבע-עשרה
- עמ' 131  החלטה מספר 2 בענין זמני השידור
- ה. קיום אירועים וטקסים בקשר עם תעמולת הבחירות**
- עמ' 138
- עמ' 139  תב"כ 1/17 חבר הכנסת דשף חן נ' ההסתדרות החדשה - בקשה לצו שיורה להסתדרות להימנע מלערוך אירוע לציון סיום תפקידו של חבר-הכנסת עמיר פרץ כיושב-ראש ההסתדרות
- עמ' 145  תב"כ 18/17 בל"ד נ' קדימה - בקשה לצו שיורה לרשימת קדימה, לשר הבינוי והשיכון ולראש עיריית אלשאג'ור להימנע מלקיים טקס לחנוכת מרכז קהילתי במג'ד אל-כרום
- ו. שונות**
- עמ' 148
- עמ' 149  החלטה בדבר שידור תשדירי תעמולה בבת-י-קולנוע

- 155 עמ' תב"כ 14/17 ש"ס נ' שינוי - בקשה לצו שיורה לרשימת שינוי להימנע מלהקרין בבתי קולנוע את תשדיר התעמולה מטעמה שנפסל לשידור בטלוויזיה
- 158 עמ' תב"כ 7/17 פורז נ' ש"ס - בקשה לצו שיורה לרשימת ש"ס להימנע מלחלק לציבור מכתב בחתימתו של הרב עובדיה יוסף
- 166 עמ' תב"כ 23/17 מרצ-יחד נ' ש"ס - בקשה לצו שיורה לרשימת ש"ס להימנע מלחלק לציבור מכתב בחתימתו של הרב עובדיה יוסף
- 168 עמ' תב"כ 10/17 מרצ-יחד נ' האיחוד הלאומי-מפד"ל - בקשה לצו שיורה לרשימת האיחוד הלאומי-מפד"ל להימנע מלחלק חומר תעמולה המכוון לחיילים בלבד
- 171 עמ' תב"כ 20/17 חזית יהודית לאומית נ' אגודת ישראל - בקשה לצו שיורה למפלגת אגודת ישראל ולרשימת האיחוד הלאומי-מפד"ל להימנע מודעות ולהפיץ שמועות בדבר פרישת רשימת חזית יהודית לאומית והעומד בראשה מההתמודדות בבחירות
- 173 עמ' מכתב תשובה לעורך-דין יוסי חסין מהתנועה לאיכות השלטון בישראל בענין תלונתו בדבר מתן ברכות טלפוניות למצביעי ש"ס

עמ' 174

פסילת מועמדים

עמ' 175

פ"מ 1/17 המוסד לבירור עתירות
למפלגת העבודה הישראלית נ'
פרס - בקשה לפסילת
מועמדותם של שמעון פרס, דליה
איציק וחיים רמון מרשימת
קדימה

עמ' 210

בג"ץ 1759/06 מפלגת העבודה נ'
יושבת-ראש ועדת הבחירות (טרס
פורסם) - פסק הדין בעתירת
מפלגת העבודה נגד אישור
התמודדות חברי-הכנסת שמעון
פרס, דליה איציק וחיים רמון
לבחירות לכנסת ברשימת מפלגת
קדימה

עמ' 218

שונות

עמ' 219

**א. תנאי כשירות לחברות
בועדת הבחירות**

עמ' 220

מכתב פניה ליועץ המשפטי
לממשלה בענין חברותו של
יהודה אבידן בועדת הבחירות
כנציג מטעם סיעת ש"ס

עמ' 221

מכתב פניה ליושב-ראש תנועת
ש"ס, חבר-הכנסת אלי ישי, בענין
החלפתו של יהודה אבידן כנציג
אחר מטעם ש"ס

- עמ' 223 בג"ץ 1262/06 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' סיעת ש"ס (טרם פורסם) – פסק הדין בעתירת התנועה לאיכות השלטון בישראל נגד החלטת סיעת ש"ס שלא להחליף את נציגה יהודה אבידן בועדת הבחירות ונגד החלטת ועדת הבחירות שלא לבטל את מינויו של אבידן לסגן יושבת-ראש הועדה ☞
- עמ' 251 **ב. בעיות במיקומי קלפיות**
- עמ' 252 מכתב תשובה לעורך-דין חן אביטן בענין בקשה לשינוי מיקום קלפיות של שבת התארבין ☞
- עמ' 253 מכתב למנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית גברת תמר אדרי, בענין ארגון שירותי הסעה מיוחדים לבני שבת התארבין ☞
- עמ' 255 מכתב תשובה ליושב-ראש ועדת הבחירות האזורית בצפת בענין מיקום קלפיות בישוב עיגר ☞
- עמ' 257 מכתב לראש עיריית ירושלים בענין מיעוט המקומות בהם ניתן להציב קלפיות נגישות בירושלים ☞
- עמ' 260 **ג. תיקון רשימות מועמדים**
- עמ' 261 מכתב תשובה לחברי מפלגת שינוי בענין בקשתם לתקן את רשימת המועמדים של שינוי ☞

עמ' 264 תא (מחוזי-ת"א) 1222/06 חמדאן
נ' מפלגת שינוי (טרם פורסם) -
פסק הדין בתביעה שהוגשה
מטעם חברי מפלגת שינוי בענין
שינוי רשימת המועמדים

עמ' 270

סיכום דברים

עמ' 271 סיכום ולקחים מהבחירות
לכנסת השבע-עשרה

מבוא

מבוא

בחוברת זו ריכזתי את ההנחיות וההחלטות שניתנו על-ידי בעת שכיחנתי כיושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17, וכן את פסקי הדין שניתנו ביחס להחלטותיי ופורסמו עד כה. קובץ ההחלטות וההנחיות מצטרף לשורה ארוכה של החלטות שניתנו ופורסמו על ידי השופטים שכיחנו כיושבי ראש ועדות הבחירות במערכות הבחירות הקודמות.

ועדת הבחירות היא הגוף המרכזי אשר בידי הופקד ניהול וארגון הבחירות לכנסת. ביסוד פעולתה מונחת הדאגה לטוהר הבחירות ולתקינות ההליך הדמוקרטי, והיא פועלת באמצעות חברה, באמצעות ועדות אזוריות ובעזרת המנגנון המינהלי שלה, בפעילות שהיא גם מינהלית וגם מעין שיפוטית.

הנסיון הנצבר מפעולתה של הועדה בעבר, וכן מהחלטות שופטי בית המשפט העליון שעמדו בראשה, מועברים כמסורת מדור לדור ומסייעים לבנות נדבך על גבי נדבך את ההליך המרכזי בחיינו כמדינה דמוקרטית, הליך של בחירות חופשיות ושיוויוניות. פרסום ההחלטות נועד לתרום להמשכה של המסורת ולסייע למי שיבקש ללמוד מן העבר למען העתיד.

מערכת הבחירות לכנסת ה-17 התנהלה ביעילות ובהצלחה בזכות העובדים המנוסים והמסורים של ועדת הבחירות שעל כתפיהם המלאכה כולה, בהם הממונים על התחומים, היועצים המשפטיים ובראשם מנכ"לית ועדת הבחירות הגב' תמי אדרי

הנושאת את לפיד הבחירות ממערכה למערכה, וסגניתה המצוינת
הגב' אורלי עדס.

תודה אישית ומיוחדת לעוזרי עו"ד תומר ויסמן אשר עשה
לילות כימים וסייע בעבודה המשפטית והמינהלית כאחד.

כללי

דבר יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17

ערב טוב,

מחר תתקיימנה הבחירות לכנסת ה-17. ערב יום הבחירות הוא הערב שבו תמה מערכה שהתמשכה על פני שבועות רבים – מערכת הבחירות.

נדמה התעמולה, הסתיימו הויכוחים המרים והקולניים, פסקה ולו ליממה אחת, הטלת הדופי של המועמדים איש ברעהו ואף תם עידן ההבטחות לבוחר.

אנו אזרחי ישראל בעלי זכות הבחירה, צעירים וקשישים, תילונים ודתיים, יהודים וערבים, כל בעלי ההשקפות השונות בחברה מורכבת כשלנו, נקראים למלא את זכותנו וחובתנו להשתתף בהליך ההצבעה ולהשפיע על תוצאות הבחירות.

זכות גדולה היא לכל אחד מאיתנו לחיות בחברה דמוקרטית וחופשית, בחברה אשר המשטר בה נקבע על-פי העיקרון של קול אחד לכל אחד ולכל אחת. אל יקל הדבר בעיניכם. משטר דמוקרטי אינו דבר מובן מאליו, עד היום לא בכל ארצות העולם יש בידי כל אזרח הכוח להשפיע על דמותו של השלטון. נממש כולנו את הזכות היסודית של אזרח בחברה דמוקרטית, ונקיים את זכותנו וחובתנו להצביע.

ביום הבחירות ניתנת לכל אחד מכם ההזדמנות להשפיע על הרכב הכנסת, לקבוע מי יהיו הנבחרים אשר בידיהם תופקד הנהגת

המדינה, ומי יהיו אלה שיכריעו בשאלות הקשות שעל סדר יומה של המדינה ושל החברה בישראל; לכן פונה אני אליכם בפנייה אישית בתקווה שגם אתם תחושו כי הביטוי "יום הבחירות הוא יום חג לדמוקרטיה" אינו מליצה ויש בו ממש.

בנימה אישית אומר למי שיצביע מחר בפעם הראשונה: צעירים וצעירות, חיילים וחיילות, עולים שהצטרפו אלינו לא מכבר – זכיתי להשתתף בבחירות ולהצביע פעמים רבות, ועד היום בהיכנסי לקלפי אל מאתורי הפרגוד אני עדיין מתרגשת. זה הרגע שבו, ללא ציניות וללא חשש, האזרח מתייחד עם עצמו ועם מצפונו בלבד. הבחירות חשאיות, ובאין רואה, כל אחד מכם ישים במעטפה פתק הצבעה ובו שם הרשימה שבחר בה. ברגע זה יראה עצמו כל אחד כאילו הוא והוא בלבד משפיע על גורל מדינתו ועל החברה שהוא חי בה.

במערכת הבחירות הנוכחית חל שינוי במפה הפוליטית, המפלגות ההיסטוריות עברו טלטלה והבוחרים הותיקים עומדים לפני רשימות שלא הכירו. רבים מבעלי זכות הבחירה מהססים, רבים ממתנינים ללא החלטה עד הרגע האחרון, ויש האומרים כי הם מעדיפים שלא להצביע, כי לא שוכנעו שיש רשימה המתאימה להשקפותיהם ולשאיפותיהם. זוהי גישה מוטעית. הרשימות המתמודדות הן שיאישו את הכנסת החדשה, ומהן תורכב הממשלה הבאה. כל אחד ימצא את דרכו אל הרשימה הקרובה ביותר לדעותיו, אך אל לכם להישאר אדישים, כי כל קול משפיע.

למתלבטים ולמבקשים להביע מחאה, אל תצביעו בפתק לבן, הפתק הריק אינו נמנה עם קולות המצביעים. המחאה בפתק הריק אינה משפיעה כי אין לה כל ביטוי.

למצביעים בקלפיות המיוחדות במעטפות כפולות - מעטפה חיצונית ועליה פרטים מזהים ומעטפה פנימית ובה פתק ההצבעה - היו סמוכים ובטוחים שבחירתכם תישאר חשאית ואין לחשוש מהזיהוי על גבי המעטפה החיצונית.

ועדת הבחירות נקטה את כל האמצעים כדי להבטיח את תקינות הבחירות, את חשאיות הבחירות ואת חופשיותן. נעשתה עבודת הכנה רבה כדי שכל אחד מכם יוכל להצביע. יום השבתון מחר נועד לאפשר לכל בעל זכות בחירה להגיע לקלפי. לכן, לפני שתנצלו את היום לחופשה, נצלו את היום למימוש הזכות לבחור. הצטיידו באחד מאמצעי הזיהוי המוכרים על-פי החוק, הגיעו לקלפי, המתינו לתורכם, וככל שתקדימו להגיע, כך יהיה התהליך קל ומהיר יותר.

נזכור, מחר הוא יומו של האזרח בישראל, היום שבו על אף כל המחלוקות, כולנו שותפים ומאוחדים ברצון להשפיע ולתרום לחברה שבה אנו ומשפתותינו חיים.

לכולכם - יום בחירות מוצלח וטוב.

האמנה הבינמפלגתית לשמירת טוהר הבחירות
לכנסת הי"ז, לשנת 2006*

מתוקף מחויבותנו העמוקה לשלטון העם בישראל באמצעות
נציגיו הנבחרים,

ומתוקף מחויבותנו לשלטון החוק והמשפט,

ומתוך שאיפתנו כי במערכת הבחירות לכנסת הי"ז יתקיים ויכוח
מועיל ומכובד בנושאים השונים שעל סדר היום הציבורי,

אנו, נציגיהן של מפלגות ורשימות, מודיעים בזאת ברבים על
התחייבותנו לפעול במסגרת עקרונות האמנה המפורטים להלן:

א. נקפיד להימנע מכל מעשה או מחדל שיש בו הפרה של חוקי
הבחירות.

ב. נעשה כל שבידינו כדי שבמסגרת מערכת הבחירות לכנסת
הי"ז יישמרו הסדר הציבורי, יימנעו מעשי אלימות גופנית או
מילולית, תימנע פגיעה בלתי חוקית ברכוש ופגיעה באיכות
הסביבה, ויישמר ניקיונה של ארצנו.

* נוסח האמנה תוקן על ידי נשיאות ועדת הבחירות המרכזית לכנסת
השבע-עשרה ביום 5.2.06 ולאחר מכן נחתמה האמנה על ידי הרשימות
המתמודדות בבחירות.

ג. נשמור על כבוד האדם. לא נפרסם סיסמאות או הערות פוגעות הנוגעות לדת, גזע, מין, לאום, ארץ מוצא או נטיה מינית של מועמד או קבוצת מועמדים. לא נשים מועמד או קבוצת מועמדים כמטרה להשפלה, לשנאה או לבוז בעיני הבריות ולא נשתמש באמצעים לעוות דמותו או קולו של מועמד, כשמטרת הפרסום היא הכפשה וביזוי של אותו מועמד.

ד. נעשה כמיטב יכולתנו כדי להגן על זכותן של כל הרשימות והמפלגות לנהל תעמולת בחירות כפי שנקבע בחוק.

ה. לא נעלה טענות שהן בגדר עלילות שווא כנגד מועמד או קבוצת מועמדים.

ו. נקרא לכל חברינו ואוהדינו לפעול במסגרת החוק וברוח העקרונות שנקבעו באמנה זאת.

אנו מתחייבים לנסות להביא כל תלונה על הפרת אמנה זו, או הוראה אחרת בחוקי הבחירות, לפתרון מוסכם ולפעול ליישוב מחלוקות על דרך של הבנה הדדית.

מחלוקות שלא תיפתרנה במסגרת הליכי ההידברות האמורים יועברו להכרעת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית ויידונו במסגרת הסמכויות הקבועות בחוקי הבחירות. החלטת יו"ר הועדה תכובד על ידינו.

על החתום: באי-כוח הסיעות

תעמולת
בחירות

**.א. תעמולת בחירות
בטלוויזיה וברדיו**

ירושלים, ז' באדר התשס"ו
7 במרץ 2006

החלטה בענין פסילת חלק מתשדיר התעמולה לרדיו של
רשימת חירות*

ביום 7.3.06 החלטתי למחוק שתי שורות מתוך תשדיר הבחירות שהכינה רשימת "חירות" עבור תעמולת הבחירות המשודרת ברדיו. להלן נימוקי החלטתי.

1. נושא התשדיר שהכינה "חירות" הוא עידוד הגירה של ערבים מישראל אל מדינות ערב. התשדיר נפתח בפזמון קצבי אשר במסגרתו מושרות השורות הבאות:

"ערבי טוב הוא לא ערבי מת
ערבי טוב לפעמים רוצה לצאת"

יצוין כי השורות הנזכרות לעיל אינן נאמרות באופן אחיד. המלים "ערבי טוב" נאמרות באופן מודגש, המלים "הוא לא" נאמרות בטון חלש יותר באופן משמעותי, והמלים "ערבי מת" שוב נאמרות בצורה מודגשת כמו בתחילת המשפט.

* נגד החלטה זו הוגשה עתירה לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק על ידי רשימת תרות ומר מ' קליינר (בג"ץ 2189/06). בתום הדיון בעתירה קיבלו העותרים את הצעת בית המשפט ומחקו את עתירתם.

2. לאחר ששמעתי את מלוא התשדיר החלטתי להורות על מחיקת שתי השורות הנזכרות לעיל. הודעתי על כך טלפונית לבא-כוח הרשימה, מר מיכאל קליינר, ולאחר חילופי דברים סבר וקיבל את החלטתי. זמן קצר לאחר מכן פנה אלי טלפונית מר קליינר והודיע כי לאחר מחשבה נוספת הוא מבקש להתנגד למחיקה וביקש כי אעלה נימוקי החלטתי על הכתב. מפאת הדחיפות וקוצר הזמן לא ארחיב בנימוקים ואעמוד להלן על עיקרי הדברים.

3. במסגרת שיקול הדעת שמפעיל יו"ר ועדת הבחירות בבוחנו את תשדירי התעמולה יש להתחשב בשני אינטרסים מנוגדים. האחד, הוא האינטרס של ההגנה על תופש הביטוי והשני, הוא האינטרס של שמירה על שלום הציבור. בין שני אינטרסים אלה יש לאזן.

על מקומו הנכבד של עיקרון חופש הביטוי בשיטתנו אין צורך להרחיב. במסגרת תעמולת הבחירות מונח על כף המאזניים עיקרון חופש הביטוי הזוכה להגנה יתרה שכן לחופש הביטוי משמעות מיוחדת כאשר מדובר בביטוי פוליטי (ראו: בג"צ 869/92 זילי נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה, פ"ד מו(2) 692, 706). אין ספק, כי החופש להחליף ולהשמיע דעות הינו חיוני לקיומו של הליך בחירה דמוקרטי. על הכף השנייה של המאזניים מונח, כאמור, אינטרס הכללל בביטחון, בשלום ובסדר ציבורי. הימנעות מפגיעה ברגשות הציבור ובהם רגשות דתיים, לאומיים ואחרים הם חלק מאינטרס ציבורי זה (ראו האסמכתאות המופיעות בענין זה בבג"צ 212/03 חרות התנועה הלאומית נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(1) 750, 763; להלן: פרשת חרות). בפרשת חרות הנ"ל הובעו שתי דעות לענין נוסחת האיזון הראויה שיש להפעיל על מנת לאזן בין

האינטרסים המתנגשים של הגנה על חופש הביטוי מחד-גיסא והצורך להגן על הציבור מאידך-גיסא. הנשיא ברק בפסק דינו קבע כי אין למנוע מראש את חופש הביטוי אלא אם כן מתקיימת "ודאות קרובה" כי "אם הביטוי יושמע תתרחש פגיעה קשה וממשית באינטרס הציבור" (עמוד 763 לפסק הדין). כן ציין הנשיא, כי כאשר הערך המוגן הוא רגשות הציבור יש להראות, בין השאר, כי חומרת הפגיעה היא מעבר לרמת הסיכולת הראויה. מנגד, השופט מצא הביע בפסק דינו עמדה לפיה נוסחת האיזון הראויה טעונה התחשבות בשיקולים נוספים וכי יו"ר ועדת הבחירות רשאי "לפסול תשדיר תעמולה הכולל דברי הסתה לגזענות או תמיכה בתפיסה השוללת את קיומה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית גם בהיעדר הסתברות כלשהי ששידורו יפגע בערכים שסעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת נועד להגן עליהם" (עמוד 767 לפסק הדין).

לשיטתי, המחלוקת בין חבריי אינה טעונה הכרעה בעניין שלפניי. שורות התשדיר שהחלטתי למחוק הן אכן בגדר הסתה לגזענות כמשמעותה בסעיף 7 לחוק יסוד: הכנסת; לפיכך, על פי חוות דעתו של השופט מצא יש בכך טעם מספיק לפסילתן מתשדיר הבחירות. אולם, הפסילה האמורה מוצדקת גם על פי המבחן שהציב הנשיא ברק, לפיו ניתן לפסול מראש ביטוי רק כאשר קיימת ודאות קרובה כי הביטוי המושמע יפגע פגיעה קשה וממשית באינטרס הציבור, ופגיעה קשה וממשית ברגשות הציבור ובשלומם בכלל זה.

4. עיון בשתי השורות שנמחקו מהתשדיר מגלה כי ניתן בהן ביטוי לסיסמה גזענית פסולה. הביטוי "ערבי טוב הוא לא ערבי מת" מתקשר בבירור לביטוי גזעני שיש לעקרו מהשורש שנוסחו "ערבי טוב הוא ערבי מת". הוספת המילה "לא" בהקשר הדברים

שבתשדיר אינה מפחיתה מהפגיעה הנוצרת עקב השימוש בסיסמה האמורה. מדובר, אפוא, בביטוי גזעני מובהק אשר קיימת ודאות קרובה כי יפגע ברגשות האוכלוסייה הערבית אם יתאפשר שידורו. כאמור, המלים "הוא לא" בתשדיר נאמרות בטון חלש יותר באופן משמעותי מהמלים בפתיחת המשפט ובסיומו ובכך אף גובר הדמיון בין המלים בתשדיר לבין הסיסמה הגזענית הפסולה. יחד עם זאת, גם אם ייאמרו המלים "הוא לא" בטון אחר הרי שבכך לא תוסר הגזענות הטמונה במשפט. אי אפשר להתעלם מהקצב והעוצמה של השיר בו נכללות השורות הנדונות ומהדבק הדברים והקשרם; כל אלה יחד יוצרים את האסוציאציה של הביטוי הפסול והגזעני.

למותר להעיר כי עצם השימוש במושג "ערבי טוב" בפתח השורות הנזכרות לעיל נושא אופי גזעני. תפיסה המצמידה לאדם תואר כלשהו רק בשל מוצאו ולאומיותו הינה תפיסה גזענית. כאשר הביטוי "ערבי טוב" נאמר בהקשר של תשדיר המעודד הגירה של ערבים אל מחוץ לגבולות מדינת ישראל ברור כי הקונוטציה של הביטוי היא שלילית ומכאן הוודאות הקרובה כי תיגרם פגיעה קשה ברגשות הציבור. אוסיף עוד, כי בעיני הביטוי הגזעני שבתשדיר פוגע גם ברגשותיו של הציבור היהודי אשר היה והינו מטרה לפגיעתם של ביטויים גזעניים.

בשל הנימוקים המפורטים לעיל יש לפסול את השורות הנזכרות מתוך התשדיר של רשימת "תירות".

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

ירושלים, ח' באדר התשס"ו
8 במרץ 2006

לכבוד
חבר הכנסת אילן לייבוביץ'
יו"ר מטה הבחירות של שינוי
ובא-כוח המפלגה
הכנסת
ירושלים

א.נ.,

הנדון: תשדיר התעמולה של רשימת "שינוי" מיום 7.3.06*

בתשדיר התעמולה שהציגה רשימתכם ביום 7.3.06 הוקרן קטע שיש בו פגיעה בוטה בציבור החרדי, ועקב כך גם פגיעה בלתי ראויה ברגשות הציבור בכלל. הכוונה לכך שבתמונות מסוימות מופיעות דמויות של אנשים, חרדים על-פי לבושם, הנדבקים לרגלו של אדם חילוני ההולך ברחוב ונגררים אחריו על הכביש בצורה מבישה. בסופו של הקטע מתפוגגים החרדים בדרך לא ברורה, ונותרת מגבעת אחת על הרצפה המותירה מקום לדמיון להשלים כיצד מתפוגגים האנשים.

כפי שהודעתי לך בשיחתנו הטלפונית היום, נמנעתי מלפסול תשדירי בחירות בערב הראשון לשידורי התעמולה. אולם, עתה משנכנסים שידורי התעמולה ל"שגרה", אאלץ להשתמש בסמכות הפסילה, אם לא תעשו אתם עצמכם לתיקון התשדיר.

* מכיוון שרשימת שינוי לא שינתה את תשדיר התעמולה שלה בעקבות מכתב זה חלקים נרחבים ממנו נפסלו על ידי יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית. נגד החלטת הפסילה הוגשה עתירה לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק על ידי רשימת שינוי (כג"ץ 2194/06). העתירה נדחתה. פסק הדין המנמק את דחיית העתירה מיום 28.6.06 מצורף.

אני מקווה כי רשימת "שינוי" תגלה את הרגישות
הראויה, וייחסך הצורך לנקוט באמצעים פורמאליים לשינוי
התשדיר.

בברכה,

דורית ביניש
שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

בג"ץ 2194/06 מפלגת שינוי מפלגת המרכז נ' יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2194/06

בפני: כבוד הנשיא א' ברק
כבוד השופט א' ריבלין
כבוד השופטת א' פרוקצ'יה

העותרת: מפלגת שינוי-מפלגת המרכז

נגד

המשיבה: יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית, כב' השופטת דורית ביניש

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: י"ב באדר התשס"ו (12.03.2006)

בשם העותרת: עו"ד עמרי כבירי; עו"ד אורי קידר

בשם המשיבה: עו"ד גלעד שירמן; עו"ד דנה בריקסמן

פסק-דין

הנשיא א' ברק:

במסגרת שידורי תעמולת הבחירות לכנסת השבע-עשרה פסלה המשיבה (יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית) תשדיר בחירות של העותרת (מפלגת שינוי) משידור בשידורי התעמולה בטלוויזיה, במסגרת סעיף 15(ד) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959. בעתירתה ביקשה העותרת להתיר לה את שידור תשדיר הבחירות. לאחר דיון, שמיעת טיעוני הצדדים וצפייה בקלטת התשדיר, ניתן על ידינו (ביום 12.03.2006) פסק דין בו החלטנו על דחיית העתירה. הנה נימוקינו.

רקע

1. העתירה עוסקת בסרטון תשדיר בחירות מטעם העותרת. היא ביקשה להקרין אותו בשידור תעמולת הבחירות בטלוויזיה. הקרנה זו הינה במסגרת מערכת הבחירות שלה לכנסת השבע-עשרה. בסרטון התשדיר נראה אדם, חילוני על פי לבושו, פוסע בשדרה לכיוון הקלפי. בדרך נתלה על רגלו אדם הנראה כבן המגזר החרדי. בהמשך נצמדים לרגליו עוד ועוד חרדים. הם נתלים עליהן בשכיבה. האדם החילוני גורר אותם איתו בשרשרת אנושית. בהגיעו לקלפי מתלבט האדם החילוני האם להצביע לאחת מן המפלגות הגדולות. כשהוא מושיט את ידו אל עבר פתק הצבעה של אחת המפלגות הגדולות, החרדי הדבוק לרגלו מחייך. האדם החילוני מבחין בשביעות הרצון של האדם החרדי ומושיט את ידו אל עבר

פתק ההצבעה של העותרת. החרדי התלוי על רגלו מנענע כראשו לשלילה בחרדה. החילוני מכניס את פתק ההצבעה של העותרת למעטפה ומשלשלו לקלפי. מייד מתחילים החרדים שנגררו לקלפי בשכיבה על הרצפה להתפוגג בעשן שחור, כאשר התפוגגותם מלווה בקולות נפץ. על רצפת החדר נותרת לבסוף רק מגבעת שתורה, המתפוגגת גם היא בעשן.

2. סרטון התשדיר מלווה בפס-קול בו נאמרים הדברים הבאים: "אם החרדים חוזרים לממשלה לא תוכלו להתחתן בישראל עם מי שתרצו, יהיו חיילים שיקברו ליד הגדר, תחזור הסחיטה והלכה הכלכלה, לא תוכל לנסוע בתחבורה הציבורית בשבת, הכסף ילך לישיבות ולא להשכלה הגבוהה, רק הילדים שלך ישרתו בצבא. אם אתה מצביע למפלגות הגדולות אתה בעצם מצביע נגד עצמך. שינינו את שינוי נשנה את המדינה. יש שינוי אין ש"ס בממשלה".

3. תשדיר הבחירות שודר ביום השידורים הראשון (ה-07.03.2006) לשידורי התעמולה בטלוויזיה. למחרת פנתה המשיבה לנציג העותרת בדרישה שהעותרת תתקן את התשדיר. בפנייה נכתב כי בסרטון יש:

"פגיעה בוטה בציבור החרדי, ועקב כך גם פגיעה בלתי ראויה ברגשות הציבור בכלל. הכוונה לכך שבתמונות מסוימות מופיעות דמויות של אנשים, חרדים על פי לבושם, הנדבקים לרגלו של אדם חילוני ההולך ברחוב ונגררים אחריו על הכביש בצורה מבישה. בסופו של הקטע מתפוגגים החרדים בדרך לא ברורה, ונותרת מגבעת אחת על הרצפה המותירה מקום לדמיון להשלים כיצד מתפוגגים האנשים".

4. נציג העותרת השיב במענה לפנייה כי המכתב מתאר באופן שגוי את תיאור התשדיר. כך, בניגוד לנטען במכתב, החרדים אינם נגררים על הכביש בצורה מבישה אלא נצמדים אל החילוני ונהנים מן העובדה שהוא נושא אותם. הדבר ברור מהבעות פניהם ומן האופי החלק שבו הם נוסעים (על סקייטבורד). נציג העותרת עמד על כך שהתשדיר עוסק בפוליטיקה דתית, אינו נגוע בגזענות או באנטישמיות. גם אם אינו תואם לטעמו של ציבור זה או אחר, הוא עומד בגבולות החוק. בשיחות טלפון בין נציג המשיבה לבין נציג העותרת הובהר כי אין בכוונת העותרת לערוך שינויים מספקים בתשדיר. לפיכך הורתה המשיבה על שידור התשדיר תוך "החשכת המסך" בכל פעם שאמור להיראות על המסך חרדי הנגרר על הרצפה אחרי האדם וחילוני. התשדיר שודר במתכונת זו ביום 08.03.2006 וביום 09.03.2006.

5. בעתירה (שהוגשה ביום 09.03.2006), התבקש ביטולה של החלטת המשיבה לפסול את התשדיר. כן ביקשה העותרת כי יתווספו לה דקות שידור בטלוויזיה במסגרת שידורי התעמולה במקום דקות השידור בהן הוחשך המסך בחלק מהקרנת התשדיר. לחלופין ביקשה העותרת לאפשר לה לשדר את התשדיר במגבלות הבאות: האחת, לתשדיר תתווסף כתובית "רצה" בה יפורט כי אין בכוונת התשדיר לפגוע באנשים אלא לסמל את המעורבות הדתית והכפייה הפוליטית הדתית במידה ולא תיבחר מפלגת שינוי לכנסת; השניה, כי צבע העשן ישונה משחור ללבן.

טענות הצדדים

6. העותרת בטיעוניה מדגישה את החשיבות הגדולה של חופש הביטוי במערכת הבחירות. לטענתה, יש חשיבות עליונה לכך שבמשטר דמוקרטי תינתן אפשרות מירבית לכל גורם פוליטי להביא עצמו לבחירה. במסגרת זו נמנעה פסילתן של רשימות שונות, גם אם מצען היה שנוי במחלוקת קשה ביותר. למול חופש הביטוי והזכות לבחור ולהיבחר עומד ציבור אשר בחלקו לא יאהב את תשדיר הבחירות ולא יזדהה עם מסריו. נוסחת האיזון אותה יש להפעיל היא האם מהות הפגיעה בציבור הרחב היא אכן כה קשה עד אשר הציבור לא יוכל לשאתה. העותרת מדגישה כי אין די בכך שציבור זה או אחר יסלוד מהתשדיר. בחברה דמוקרטית ופלורליסטית מן הראוי לאפשר תופש הבעת דעה בהעברת מסרים חברתיים ופוליטיים, אף אם הדבר יצרום לאוזנו של מאן דהוא. לטענת העותרת, תשדירה אינו דן בפגיעה ברגשות דתיים. עניינו של התשדיר הוא אך בהופעת החרדים כדימוי לעסקנות ולכפייה דתית המלווה כל אזרח חילוני באורח חייו היום יומי. לטענת העותר, אין בתשדיר כל מסר הפוגע באופן כה קשה וכה ניכר עד כי הציבור אינו יכול לשאת זאת. התשדיר אינו עובר את סף הסיכולת של החברה הישראלית. ראוי היה לאפשר לעותרת להעביר מסר קליט באופן ויזואלי לציבור בוחריה הפוטנציאלים. החשכת תשדיר הבחירות מקהה את המסר וכך נפגעת זכותה לחופש ביטוי וזכותה להיבחר. העותרת הוסיפה וטענה כנגד התנהלותה של המשיבה, אשר בערב השידורים הראשון לא מנעה את שידור התשדיר ורק לאחר מכן ביקשה לפסול אותו בטענה כי כעת נכנסו שידורי התעמולה ל"שגרה". שינוי ההחלטה אינו מוצדק. היה על המשיבה לשקול את עקרון סופיות המעשה המינהלי, ואת הסתמכות

העותרת. העותרת הכינה קמפיין פרסומי אשר נסב כולו סביב תשדיר הבחירות האמור. המשיבה לא שקלה כראוי שיקולים אלה ובנסיבות העניין אין היא יכולה לשנות מהחלטתה הראשונית.

7. באי-כוח המשיבה לא חלקו על הצורך לערוך איזון בין ערכים מתנגשים: חופש הביטוי מן העבר האחד ורגשות הציבור מן העבר השני. בקיומו של חופש הביטוי גלומים אינטרסים כבדי משקל, אך חופש הביטוי אינו זוכה לעליונות מוחלטת על פני ערכים אחרים. במקרים חריגים הוא עשוי לסגת מפניהם. המשיבה סבורה, כי המקרה שלפנינו נמנה על אותם מקרים חריגים, בהם על חופש הביטוי לסגת מפני רגשותיו של הציבור, רגשותיהם של אזרחי ישראל החרדים וכבודם של אזרחי ישראל החרדים. לטענת בא כוח המשיבה, תשדירה של העותרת מציג את החרדים כשרשרת חסרת פנים של זוחלים, הנתלית על "האדם החילוני" כעלוקה, ולבסוף מתמוגגת בקולות נפץ ונבלעת בעשן שחור. זהו תשדיר סטריאוטיפי המעורר קונוטציות אנטישמיות. פגיעתו ברגשות הציבור קשה ביותר. היא עולה כדי השפלה וביזוי של הציבור החרדי. התשדיר מציג את החרדי כיצור חסר פנים, הזוחל על הרצפה כשרשרת זוחלים שחורה. הצגת דמותם של יהודים חרדים כזוחלים חסרי זהות, האוחזים האחד ברגליו של רעהו, כשהדבוקה כולה נצמדת כעלוקה לרגליו של החילוני הפוסע זקוף קומה, קשורה קשר אסוציאטיבי הדוק לתעמולה אנטישמית. מוטיב היהודי הזוחל, היהודי הנחש, הוא מוטיב החוזר על עצמו בקריקטורות אנטישמיות ובסרטים אנטישמיים. תשדירה של העותרת מקיים ודאות קרובה כי אם הוא יוקרן, תתרחש פגיעה קשה וודאית ברגשות הציבור. אין מדובר אך בתחושה בלתי נעימה, אלא בדמיון מעורר קבס לתעמולה אנטישמית.

המסגרת הנורמטיבית הכללית

8. ביסוד העתירה שלפנינו עומדת השאלה, אם ההגבלה שהטילה יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית על חופש הביטוי של מפלגת שינוי היא כדין? בחינתה של שאלה זו, וקביעת "מיקומה הגיאומטרי" בניתוח המשפטי, מחייב עמידה על ההבחנה בין היקפה של זכות אדם לבין יכולת מימושה; בין פריסתה של הזכות לבין מידת ההגנה עליה; בין תוכנה של הזכות לבין אפשרות הגשמתה; בין התחום המכוסה על ידי הזכות (ה-coverage) לבין יכולת הפגיעה בתחום זה כדין (ה-protection). עמדתי על הבחנה זו באחת הפרשות:

"היקפה של זכות קובע את גדריה החוקתיים (ה'היקפה הפנימי'). מידת ההגנה הניתנת לה קובעת את המקרים בהם ניתן לפגוע בזכות החוקתית ('מגבלות חיצוניות')" (ע"פ 28311/95 אלבה נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(5) 221, 296; להלן – פרשת אלבה).

הבחנה זו יסודית היא לניתוחן של כלל זכויות האדם (ראו א' ברק, שופט בחברה דמוקרטית 135 (2004), וכן R. Dworkin, Taking Rights Seriously 90 (1977); C.S. Nino, The Ethics of Human Rights 29 (1991); R. Alexy, A Theory of Constitutional Law (2002)). היא עומדת במרכז תורת זכויות האדם בישראל (ראו בג"ץ 7052/03 עדאללה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים (טרם פורסם), פסקה 105 לפסק דיני; פסקה 8 לפסק דינו של חברי השופט א' ריבלין)). היא עוברת כחוט השני בניתוח מסורת חופש הביטוי בישראל (ראו בג"ץ 399/85 כהנא נ' הוועד המנהל של רשות השידור, פ"ד מא(3) 255, 281; להלן – פרשת כהנא; ע"א 214/89 אבנרי נ' שפירא, פ"ד מג(3) 840, 857;

בג"ץ 806/88 יוניברסל סיטי סטודיו אינק נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מג(2) 22, 33; פרשת אלבה, עמ' 303, 316, וכן: F. (Schauer, Free Speech: A Philosophical Enquiry (1982)).

ביסוד ההבחנה בין היקפה של הזכות לבין מימושה כדין עומדת התפיסה, כי חברה דמוקרטית שוחרת חופש מכירה מחד גיסא בהיקפן של זכויות האדם על פי מהותן הפנימית, אך מאידך גיסא היא אינה מגינה על זכויות האדם כדי מלוא היקפן. היא מטילה מגבלות על זכויות האדם. היא אינה מאפשרת את מימושן כדי מלוא תוכנן. הבחנה זו בין היקף הזכות לבין מימושה מוצאת את ביטויה המלא בניתוח החוקתי של זכויות המעוגנות בחוקי היסוד על דבר זכויות האדם. היקפה של הזכות קבוע בסעיפים השונים הקובעים את זכויות האדם החוקתיות בישראל. מידת ההגנה על הזכות נקבעת על פי הוראותיה של פסקת ההגבלה. מכאן האמירה, החוזרת ונשנית בפסיקה ובספרות, כי זכויות האדם אינן מוחלטות; כי הן בעלות אופי יחסי.

9. היקפן של זכויות האדם נקבע על פי פירושן. "זו פרשנות המשקפת את הבנתה של החברה הישראלית את מהותן של זכויות האדם, על פי המבנה החוקתי שלהן ועל פי המידות החוקתיות שנקבעו להן בחוקי היסוד, הכל תוך התחשבות בערכי ובבסיסי, ותוך דחיית הארעי והתולף" (פרשת עדאללה, פסקה 107 לפסק דיני; ראו גם בג"ץ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים, פ"ד מז(1) 749, 789; בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נח(3) 503, 518; בג"ץ 366/03 עמותת מחוייבות לשלום ולצדק חברתי נ' שר האוצר (טרם פורסם)). היקפן הפנימי של זכויות האדם נקבע על פי הערכים והעקרונות שהם פנימיים לזכויות, והמבטאים את

הבנתה של החברה את זכויותיהם של בני האדם. במסגרת זו אין להתחשב, בדרך כלל, בשיקולים החברתיים שיש בהם כדי להצדיק הטלת מגבלות על מימוש של הזכות. אלה נלקחים בחשבון במסגרת שקילת המגבלות המדיניות, העשויות לאסור או להכביד על מימושה של הזכות. אכן, מימושה של הזכות, הלכה למעשה, עשוי להתנגש עם ערכים, עקרונות ואינטרסים, שהם חיצוניים לזכות. מכוחם של אלה, עשויים היבטים מסויימים של היקף הזכות שלא לזכות להגנתו של המשפט. הם עשויים להיקבע כעבירה פלילית או משמעתית. רשות שלטונית עשויה להיות מוסמכת לפגוע בהם. על כן הדיבור "אין זכות לביצוע פעולה פלונית" הוא דו-משמעי. יתכן ומשמעותו הינה כי פעולה פלונית אינה נופלת כלל למסגרתה של זכות בישראל. יתכן ומשמעותו הינה כי הפעולה נופלת למסגרתה של זכות, אך היא אינה זוכה להגנה או למימוש בישראל. על רקע מסגרת נורמטיבית כללית זו נעבור להיקפה של הזכות לחופש הביטוי ומידת ההגנה עליה.

היקפו של חופש הביטוי וההגנה על מימושו

10. חופש הביטוי הוא מושג מורכב. הוא זכות מסוג "חירות". הוא כולל בחובו את הזכות לקבל מידע ולהגיב עליו, לשמוע ולהישמע, לראות ולשמע. נגזרות ממנו זכויות-בת, כגון חופש התהלכה וההפגנה. "חירות הביטוי והזכויות הנגזרות ממנה יוצרות מערך מקיף ומורכב של הסדרים השלובים זה בזה, היונקים זה מזה" (פרשת כהנא, עמ' 268). היקפו של חופש הביטוי משתרע על כל דרכי הביטוי, ועל כל צורות הביטוי, ועל כל תכני הביטוי. על כן משתרע חופש הביטוי על דעות מקובלות ועל דעות חריגות; על דעות שאוהבים לשמוע ועל דעות מרגיזות וסוטות.

"חופש הביטוי אינו חל רק על ביטויים שבקונסנסוס המקובל על הכל. חשיבותו היא בתחולתו על דעות מרגיזות ואף פוגעות" (השופטת ד' דורנר בבג"ץ 606/93 קידום יזמות ומו"לות (1981) בע"מ נ' רשות השידור, פ"ד מח(2) 1, 9). חופש הביטוי הוא החופש להביע דעה "ללא מעצורים, ללא איסתניסטיות ופתוח לרווחה" (דברי השופט ברנן בפרשת New York Times v. Sullivan, 376 (U.S. 254 (1964)). על כן, נכלל בגדרי חופש הביטוי גם ביטוי שיש בו "ממרח מגונה של ארוטיקה, פוליטיקה וסטיות מכל סוג" (בג"ץ 14/86 לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מא(1) 433, 421). בדומה, ביטוי שיש בו חומר תועבה נופל לגדרו של חופש הביטוי. הוא הדין בכיטוי גזעני (ראו פרשת אלבה, עמ' 296), או בכל דבר שקר אחר (ראו בג"ץ 6126/94 סנש נ' רשות השידור, פ"ד נג(3) 817, 830; בג"ץ 4804/94 חברת סטיישן פילם בע"מ נ' המועצה לביקורת סרטים, פ"ד נ(5) 661, 676).

11. חופש הביטוי אינו מוגן במלוא היקפו (ראו ברק, "חופש הביטוי ומגבלותיו", הפרקליט מ 5 (1991); ברק, "המסורת של חופש הביטוי בישראל ובעיותיה", משפטים כז 223 (1996)). החברה מתחשבת באינטרסים, בערכים ובעקרונות שהם חיצוניים לחופש הביטוי, אך שיש בכוחם למנוע הגנה על חופש הביטוי כדי מלוא היקפו. ערכים אלה מעוגנים בצורך להגן על הכלל ועל הפרט. עקרונית, ההגבלות על חופש הביטוי עשויות להיות משני סוגים. האחד, הגבלות הנובעות מאופיו התקשורתי, בלא כל קשר לתוכנו של הביטוי. האחר, הגבלות על חופש הביטוי, שמקורן בתוכנו של הביטוי עצמו. נתמקד אך בסוג השני של הגבלות, אליהם שייך המקרה שלפנינו. דוגמאות להגבלות מסוג זה הן בפרסום של דבר "מתוך מטרה להסית לגזענות", המהווה עבירה פלילית (ראו סעיף

144 ב לחוק העונשין, התשל"ז-1977); ביטוי שיש בו מסירת דעה מתוך כוונה לפגוע בביטחון המדינה, המהווה ריגול (ראו סעיף 112 לחוק העונשין); ביטוי שיש בו לשון הרע, המהווה עוולה אזרחית (סעיף 7 לחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965), ואם הוא נעשה מתוך כוונה לפגוע, הוא מהווה גם עבירה פלילית (סעיף 6 לחוק איסור לשון הרע); ביטוי שיש בו פגיעה בפרטיות עשוי להיתפס באיסורים של חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981; פגיעה בטוהר השיפוט מהווה עבירה (ראו סעיפים 70 ו-71 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984). דוגמאות אלה ואחרות מדגימות מצבים בהם מוטלות מגבלות על חופש הביטוי בשל תוכנו של הביטוי. המגבלות עשויות להיות באמצעות המשפט הפלילי או המשפט האזרחי. מגבלות נוספות עשויות להיות מוטלות על חופש הביטוי מכוחו של המשפט הציבורי. אכן, רשות ציבורית המפעילה את שיקול דעתה, חייבת לפעול בגדר השיקולים הרלבנטיים לסמכותה. במסגרתם של אלה, עשוי לעתים השיקול של הגנת הפרט או הכלל מפני מימוש חופש הביטוי במלוא היקפו להוות שיקול אשר הרשות הציבורית מוסמכת לקחתו בחשבון (ראו א' רובינשטיין וב' מדינה, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל 1003 (מהדורה חמישית, כרך ב', 1996)). זהו "המקום הגיאומטרי" של פרשת קול העם (בג"ץ 73/53 חברת "קול העם" בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד ז 871). לבחינתה של זו נפנה עתה.

12. פרשת קול העם קבעה עקרון כללי באשר להגנה על חופש הביטוי. עקרון כללי זה חל לעניין מידת ההגנה על חופש הביטוי מבחינת תוכנו. הוא חל כאותם מצבים בהם חופש הביטוי מתנגש עם אינטרס הציבור. הוא תופס לעניין השימוש בשיקול הדעת של הרשות השלטונית. בבסיסה של פרשת קול העם עמד פירוש לשונו

של חוק ספציפי על רקע תכליתו. במשך השנים הורחבה הלכת קול העם. אין היא מוגבלת אך למצבים בהם בית המשפט צריך לפרש את הדיבור "עשוי... לסכן את שלום הציבור" (סעיף 19(1) לפקודת העתונות). היא חלה בכל מקרה בו סמכות שלטונית עשויה לפגוע בחופש הביטוי. עמד על כך השופט מ' לנדוי בציינו, כי "ההחלטה בעניין 'קול העם' הועמדה על בסיס רעיוני רחב" (בג"ץ 243/62 אולפני הסדרה בישראל בע"מ נ' גרי, פ"ד טז 2407, 2418). פרשת קול העם קבעה "נוסחאת איזון" עקרונית. על פיה ניתן להגביל את חופש הביטוי מטעמים של שלום הציבור אם קיימת ודאות קרובה כי הגשתו של חופש הביטוי תביא לפגיעה קשה, רצינית וחמורה בשלום הציבור (ראו א' ברק, "חופש הביטוי ומגבלותיו", הפרקליט מ 5 (1991); א' ברק, "המסורת של חופש הביטוי בישראל ובעיתיה", משפטים כז 223 (1996); ראו גם מ' בירנהק (עורך), שקט, מדברים (2006)).

13. אינטרס הציבור, אשר מכוחו ניתן להגביל את חופש הביטוי, כולל גם פגיעה ברגשותיו של הציבור. הגנה על רגשות הציבור הינה אינטרס שיש להתחשב בו. כך למשל קבענו כי פגיעה ברגשות שהיא כה קשה וכה עמוקה עד כי היא עשויה להביא הפרה של ממש בסדר הציבורי עשויה להצדיק את הגבלתו של חופש הביטוי (ראו דברי השופט א' מצא בבג"ץ 2888/97 נוביק נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, פ"ד נא(5) 193, 202; דברי השופטת א' פרוקצ'יה בבג"ץ 316/03 בכרי נ' המועצה לביקורת סרטים, פ"ד נח(1) 249, 283; להלן – פרשת בכרי). הגנה על רגשות הציבור עשויה להתחייב גם מהגנה על ערך כבוד האדם. במיוחד אמורים הדברים במקרים בהם הפגיעה ברגשות הטמונה בביטוי עולה כדי

ביזוי והשפלה, ופגיעה קשה בכבוד האדם. עמדה על כך חברתי א'
פרוקצ'יה בפרשת בכרי :

"ההגנה מפני פגיעה ברגשות הציבור היא צורך טבעי של האדם לא פחות מהצורך בהגנה מפני פגיעה בגופו וברכשו, ופעמים אף מעבר לכך. היא נועדה להגן על נכסיו הרוחניים, ועל ערכיו התרבותיים והמוסריים ועל האמת הפנימית שלו מפני פגיעה. היא נועדה לסוכך עליו מפני ביזוי היקר לו ומפני הטלת כתם על ערכי חייו המקודשים ביותר" (פרשת בכרי, עמ' 278; ראו גם דנג"ץ 10480/03 בוטידן נ' בכרי, פ"ד נט(1) 625).

אמנם, לא כל ביטוי שעלול לפגוע ברגשות, ולא כל נזק לרגשות, יש בו כדי להטיל מגבלות על חופש הביטוי. חברה המבוססת על פלורליזם חברתי, חייבת לאפשר החלפת דעות, גם אם יש בכך כדי לפגוע ברגשות של המתנגדים לאותן דעות. מעצם מהותו של המשטר הדמוקרטי מתבקשת החשיפה לפגיעה ברגשות. פגיעה ברגשות, ואף פגיעה קשה, עשויה להיות תוצאה בלתי-נמנעת של החלפתם החופשית של דעות ורעיונות בחברה דמוקרטית. במיוחד כך כאשר מדובר בדעות חריגות המערערות על נורמות מוסכמות ועל ערכים מקובלים. אכן, אזרחי החברה הדמוקרטית חשופים לכך שדעותיהם, אמונותיהם, וערכיהם, יותקפו ויאותגרו. תהליך זה כרוך לעתים בפגיעה קשה ברגשות. החברה הדמוקרטית מוכנה לשלם מחיר זה על מנת להמשיך ולקיים חברה המושתתת על שוק חופשי של דעות ורעיונות, וחתירה מתמדת אחר האמת והצדק. אך חברה דמוקרטית מושתתת גם על ערך כבוד האדם. לפיכך, ההגנה על חופש הביטוי אין פירושה מימושו של חופש בלתי מוגבל להשפיל ולבזות אדם ולפגוע קשות בצלמו ובכבודו כאדם. פגיעה ברגשות הכרוכה בביזוי ובהשפלה עשויה להיות כה כבדה עד כי היא תעלה על "רמת הסיבולת" שהדמוקרטיה מוכנה להכיר בה.

במקרים אלה ייתכן שמוצדק יהיה להטיל מגבלות על חופש הביטוי. אלה הם מקרים חריגים ויוצאי דופן, "אשר באופיים מזעזעים

את אמות הסיפים של הסובלנות ההדדית" (בג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1, 50). כדברי חברתי א' פרוקצ'יה, פגיעה ברגשות המצדיקה הגבלה של חופש הביטוי:

"עשויה להתרחש כאשר היא נוגעת לתשתית הערכית העמוקה ביותר של הוויית הפרט והחברה, וכאשר יש בה כדי לערער על מושכלות יסוד בדרך העלולה לפגוע בחוסן החברתי והלאומי, ומקום שלא ניתן, או קיים קושי, להגיב לה בתגובת נגד. רמת הסבולת של הרגשות אינה נתון קבוע, ורמה זו עשויה להשתנות מחירות לחירות ומערך לערך בהתאם לעניין. רף הסבולת המצדיק הגבלת חופש ביטוי עקב פגיעה ברגשות הוא איפוא גבוה ביותר, ורק מצבים חריגים ויוצאי דופן של פגיעה יצדיקו הגבלת חופש ביטוי כזה, שאם לא כן היה חופש זה עשוי להתרוקן מתוכנו במידה רבה" (פרשת בכרי, 279).

מן הכלל אל הפרט

14. הביטוי שלפנינו – תשדיר במסגרת שידורי התעמולה בבחירות לכנסת – ראוי להגנה מיוחדת. זאת, משום שמדובר בביטוי פוליטי אשר נעשה במסגרתה של מערכת בחירות, תקופה בה נועדה חשיבות מיוחדת להחלפה חופשית של דעות ורעיונות. למרות זאת, שוכנענו כי המקרה שלפנינו נופל לגדרם של אותם חריגים שבהם עולה הפגיעה ברגשות לכדי ביזוי, השפלה, ופגיעה

כה קשה בכבוד האדם, עד כי אין להגן עליו. מדובר באחד המקרים החריגים בהם הפרסום מזעזע את אמות הסיפים של הסובלנות ההדדית. הטעם לכך הוא, כי יש בו דמיון מעורר חלחלה לתעמולה אנטישמית, ההופך את היהודי החרדי ליצור חסר פנים, ל"לא אדם" הזוחל על הרצפה והנצמד כעלוקה לחילוני. סופו של חרדי זה שהוא מתאדה ונעלם בעשן. תיאור זה מבזה ומשפיל, והוא פוגע בכבוד האדם בכלל, ובכבודו של היהודי החרדי בפרט. הוא מפשיט ממנו את צלמו ואת כבודו כאדם. הוא מעלה בעיני המתבונן זכרונות קשים של מליוני אחינו שעלו באש במשרפות הנאציות. תיאור זה עובר את רמת הסיבולת הדרושה בחברה דמוקרטית. הזכות לבטא כל מסר – כן; אך לא באופן מבזה ומשפיל הנושא סממנים המזכירים ביטויים אנטישמיים מבית מדרשה של התעמולה הנאצית. בנסיבות אלה, נחה דעתנו כי יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית פעלה בגדרי סמכותה כאשר פסלה תשדיר זה.

ה נ ש י א

השופטת א' פרוקצ'יה:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט א' דיבלין:

1. כמו חברי הנשיא א' ברק, סברתי גם אני כי דין העתירה להידחות. הטעם לכך הוא, שהחלטת המשיבה – יושבת ראש ועדת

הבחירות המרכזית – לפסול חלקים מתשדיר הבחירות של העותרת, באה בגדר סמכותה ואינה חורגת ממתחם הסבירות. משכך, אין עילה להתערבותנו בהחלטה זו.

חברי הנשיא תיאר בפסק-דינו את התשדיר נשוא המחלוקת. הוא תיאר גם את הפרשנויות השונות שמייחסים לו הצדדים – מצד אחד, פרשנות הרואה בתשדיר סממנים אנטישמיים, ומצד אחר, פרשנות התולה בו מסר פוליטי גרידא שאין בו רכב של גזענות או אנטישמיות. במקרה שבפנינו, יהא אשר יהא האופן בו מבקשת העותרת – אז והיום – לפרש ולהסביר את התשדיר, הרי שאין ספק כי מבין אלה שנחשפו אליו, היו שגילו בו רמזים למסר אנטי-חרדי בעל דמיון לתעמולה אנטישמית מעיתות אחרים. ולא בכדי גילו בו רמזים כאלה. זהו מסר קשה. מסר מסוג זה עשוי לפגוע ברגשות הציבור בכלל וברגשות המגזר החרדי בפרט. הוא עשוי גם לפגוע ברגשות ציבור ניצולי השואה. תיאורו של החרדי כ"עלוקה" הנצמדת לאדם החילוני ונגררת אחריו כנחש עד שהיא מתפוגגת בעשן הוא תיאור אשר כדברי חברי הנשיא, "מבזה ומשפיל, והוא פוגע בכבוד האדם בכלל, ובכבודו של היהודי החרדי בפרט".

2. יחד עם זאת, בכך אין כדי להוציא את התשדיר מגדרי חופש הביטוי. חברי הנשיא עמד על היקף פריסתה הרחב של הזכות לחופש ביטוי – היקף הנקבע לפי פרשנותה של הזכות לאור הערכים שביסודה והתכליות שהיא באה להגשים. דבריו מקובלים עלי, והייתי מוסיף, כי זכויות האדם ראוי להן שיפורשו באופן ליברלי (ראו בג"ץ 7052/03 עדאלה – המדכו המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים (טרם פורסם)). התפיסה בדבר גבולותיו הרחבים של חופש ביטוי חזרה ונשנתה בפסיקת בית

משפט זה. כך נפסק, כי נקודת המוצא במשפטנו היא שכל ביטוי, יהיה תוכנו אשר יהיה, "מכוסה" על-ידי ההגנה החוקתית (דברי השופט ד' דורנר בג"צ 5432/03 ש.י.ן - לשויון ייצוג נשים נ' המועצה לשידורי כבלים ולשידורי לוויין, פ"ד נח(3) 65). אכן, "חופש הביטוי, כזכות חוקתית, משתרע על כל ביטוי. 'ביטוי' בהקשר זה הוא כל פעילות המבקשת להעביר מסר או מובן. הוא משתרע על ביטוי פוליטי, ספרותי או מסחרי. ... לעניין היקפו של חופש הביטוי, אין בודקים אם הביטוי הוא אמת או שקר; אין בודקים את תוכנו; אין בודקים את תוצאותיו" (דברי הנשיא א' ברק בבג"ץ 4804/94 חברת סטיישן פילם בע"מ נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד נ(5) 661). "הטוטליות של חופש הביטוי מתחייבת מאופיו וממהותו" (בג"ץ 606/93 קידום יזמות ומו"לות (1981) נ' רשות השידור, פ"ד מח(2) 1, 11).

3. ברי, אפוא, כי התשדיר נשוא העתירה בא בגדרי הזכות לחופש הביטוי – ואף ב"גרעין" הזכות שהרי מדובר בחופש הביטוי הפוליטי במסגרת מערכת בחירות. אכן, "אין להעלות על הדעת, שניתן לקיים בחירות במשטר דמוקרטי בלי לאפשר, עובר לקיומן, החלפת דעות ושכנוע הדדי, ובלי שיקויימו אותם כירורים ודיונים, בהם מעוצבת דעת הקהל, הממלאת תפקיד חיוני בכל משטר חופשי, יהיה זה, כאמור, בעת בחירות ויהיה זה בכל ימות השנה" (דברי הנשיא מ' שמגר בבג"צ 372/84 קלופפר נוה נ. שר החינוך והתרבות, פ"ד לח(3) 233, 239). והנשיא ברק הוסיף, בבג"צ 869/92 ניסים זילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, כי חופש הביטוי:

...מקבל משמעות מיוחדת לעניין הביטוי הפוליטי בכלל ולעניין הביטוי הפוליטי במסגרת מאבק בחירות בפרט...

אכן, אחד הטעמים העיקריים להצדקת חופש הביטוי הוא בקיומו של המשטר הדמוקרטי. בלא חופש הביטוי, הדמוקרטיה מאבדת את נשמתה. בלא דמוקרטיה, אין חיות לחופש הביטוי... חופש הביטוי מבטיח החלפת דעות בין בני הציבור, ובכך מאפשר גיבוש עמדה באשר לנושאים העומדים על סדר היום הלאומי...

תשדירי תעמולת הבחירות הם במה מרכזית להצגת הרשימות, האישים והעמדות המתחרים בבחירות. הם אמצעי חשוב למימוש חופש הביטוי הפוליטי. פסילתו של תשדיר (או חלקים ממנו) מהווה פגיעה קשה בחופש הביטוי. היא גם מציבה במעמד נחות באופן יחסי את הרשימה שתשדירה נפסל. פגיעה מסוג זה בחופש הביטוי אין לה מקום אלא אם קיימים שיקולים נוגדים שהסתברותם ועוצמתם מצדיקה זאת.

4. כאמור, התשדיר נשוא העתירה כולל מסר קשה, והוא פוגע ברגשות הציבור. פגיעה כזו, כשלעצמה, אינה מצדיקה בהכרח הגבלה של חופש הביטוי. לא אחת הודגש, כי דברי-נועם, הערכים לאוזן והקלים לעיכול, כלל אינם זקוקים להגנה של חופש הביטוי. דווקא אותן אמירות המעוררות תחושות קשות של סלידה, כעס וכאב - הן אלה שחשופות

לפגיעה, ולכן זקוקות יותר מכל למעטה ההגנה של הזכות הבסיסית - זכות שהיא "ציפור נפשה" של הדמוקרטיה (בג"צ 75/53 קול העם נ' שר הפנים, פ"ד ז 871; בג"צ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 393). אכן, "גסות הביטוי של האחד היא פואטיקה בפיו של אחר" (*Cohen v. California*,) (1971 403 U.S. 15)). איש איש ודרך ביטויו, איש איש והמסרים

שהוא מבקש לשכנע בהם את הציבור (ראו גם בג"ץ 6226/01 אינדור נ' ראש עיריית ירושלים, תק-על 2003(1) 1077).

מבחיני האיזון המחמירים שנקבעו במשפטנו, כתנאי לפגיעה בחופש הביטוי, משקפים תפיסה זו. כך לגבי מבחן "הוודאות הקרובה" (קרבה לוודאות) שפרס כנפיו על שיח-הזכויות במשפטנו מאז פסק-הדין בעניין קול העם. כך גם לגבי המבחן הנלווה שעניינו "רף הסיבולת של התכרה הישראלית" – מבחן המשרת אותנו, במיוחד, עת שמדובר בפגיעה ברגשות הציבור. בהקשר זה, אין יפים מדבריו של חברי הנשיא בבג"צ 14/86 לאור נ' המועצה לבקורת סרטים ומחזות, פ"ד מא(1) 421 – דברים הנוגעים אל הלב ובתוך כך גם מציבים את הבסיס המוצק ביותר לתפיסת חופש הביטוי אצלנו:

כפי שראינו, ההשוואה לממשל הכבוש הנאצי מצויה בקטע אחד החוזר מספר פעמים... ושענינו ההשוואה בין הנער היהודי שהעביר תכשיטים תחת הכיבוש הנאצי לבין הנער הערבי שהעביר תכשיטים תחת הממשל הצבאי... אכן, הקטע המופיע במחזה עשוי לפגוע ברגשות הציבור היהודי. בודאי הוא עשוי לפגוע ברגשותיו של אותו ציבור שחווה את השואה על גופו ונפשו. אני עצמי, ילד הייתי בשואה, וחציתי גדרות וגבולות הנשמרים על ידי הצבא הגרמני כאשר על גופי דברים שהעברתם אסורה. ההקבלה בין חייל גרמני העוצר ילד זה לבין חייל ישראלי העוצר נער ערבי צורבת את לבי. עם זאת, אנו חיים במדינה דמוקרטית, אשר בה צריכת לב זו היא לב ליבה של הדמוקרטיה. כוחה של זו אינה ההכרה בזכותי לשמוע דברי נועם, הערכים לאוזני. כוחה של זו בהכרה בזכותו של הזולת להשמיע דברים הצורמים את אוזני והצובתים את לבי. "חופש הביטוי" - אמר השופט הולמס - "הוא הסובלנות כלפי השנוא עלינו". כפי שראינו, הפקודה מציבה גבול לחופש זה, וזאת בין השאר, כאשר במחזה יש פגיעה קשה וחמורה - "פגיעה קשה במיוחד - מעבר לגבול הנסבל"... ברגשות הציבור.

עם כל הרגישות לזכרונות השואה, אין אני יכול לומר, כי מועצה סבירה רשאית לקבוע כי קטע יחיד זה פוגע פגיעה קשה וחמורה שאף משטר דמוקרטי אינו צריך לשאתה.

על כן, רק פגיעה "קשה, רצינית וחמורה" ברגשות - פגיעה העולה על רמת הסיכולת שכל אדם נוטל על עצמו בחברה דמוקרטית - עשויה להצדיק את שלילת ההגנה מחופש הביטוי (דברי הנשיא ברק בבג"ץ 6126/94 סנש נ' יו"ר דשות השידור, תק-על 99(2) 806). הגבלת חופש הביטוי, מראש, בהתבסס על תוכנו של הביטוי, תתאפשר רק אם המסר הכלול בביטוי יש בו כדי לזעזע את אמות הסיפים של הסובלנות ההדדית (בג"צ 806/88 Universal City Studios Inc. נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מג(2) 22). בית המשפט לא יכיר בהגבלה על חופש הביטוי אלא אם השתכנע "כי תוכנו של הביטוי הוא כה חמור, ופגיעתו הצפויה ברגשות הציבור עלולה להיות כה אנושה, עד שהימנעות מאיסור פרסום תקים סכנה מוחשית וקרובה להתערעורת הסדר הציבורי או להפרתו המעשית והקשה" (דברי השופט א' מצא בבג"ץ 2888/97 נוביק נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, פ"ד נא(5) 193, 202). זוהי הסובלנות לדעות הזולת, אף אם הן צורמות וכואבות – סובלנות שהיא לב-ליבה של הדמוקרטיה (פרשת Universal City Studios Inc הנ"ל).

תשדירי תעמולת הבחירות – אלה אמורים לנוע בחופשיות במתחם שבין קצוות רף הסיכולת של החברה הישראלית.

5. בפסק-דינו בעתירה שבפנינו מוסיף חברי הנשיא לשיח-האיזונים נדבך נוסף. פגיעה ברגשות – כך הוא שב ומדגיש – היא המחיר שהחברה הדמוקרטית נכונה לשלם בכדי לקיים שוק חופשי

של דעות ורעיונות ובכדי לאפשר את החתירה אחר האמת והצדק. יחד עם זאת, לדבריו, "חברה דמוקרטית מושתתת גם על ערך כבוד האדם" ועל כן, "ההגנה על חופש הביטוי אין פירושה מימוש של חופש בלתי מוגבל להשפיל ולבזות אדם ולפגוע קשה בצלמו ובכבודו כאדם". מכאן, סבור הנשיא כי "פגיעה ברגשות הכרוכה בביזוי ובהשפלה עשויה להיות כה כבדה עד כי היא תעלה על 'רמת הסיכולת' שהדמוקרטיה מוכנה להכיר בה".

הנה כי כן, לא אך פגיעה ברגשות הציבור יש כאן. התשדיר נושא עמו מסר הפוגע בכבודם של בני קבוצה מסוימת, על רקע השתייכות קבוצתית זו. העותרת חפצה לסלול את דרכה לכנסת תוך שהיא מציגה תשדיר המבזה את הציבור החרדי. שאלת האופן בו יש להתייחס לביטוי הנתפס כפוגעני כלפי קבוצת-מיעוט או קבוצה מוחלשת אחרת העסיקה ומעסיקה שיטות משפט שונות (ראו, למשל, הדיון סביב ה-"hate speech" בארצות-הברית, Kathleen M. Sullivan & Gerald Gunther, *Constitutional Law* (14th Ed., 1046-1061 (2001)). יש המתייחסים לביטוי כזה – המשפיל קבוצה ופוגע בכבודם של המשתייכים אליה – כ"דיבה קבוצתית" (ראו *Beauharnais v. Illinois*, 343 U.S. 250 (1952)). אחרים סיווגו ביטויים מסוג זה כחת-קטגוריה של "ביטויי-מריבה" (fighting words) או לחלופין, כקטגוריה נפרדת של ביטויים, אשר אינם באים תחת ההגנה החוקתית של חופש הביטוי, כראש ובראשונה בשל התועלת המזערית שלהם בדרך לגילוי האמת (ראו Mari J. Matsuda, "Public Response to Racist Speech: Considering the Victim's Story" 87 *Mich. L. Rev.* 2320 ((1989)).

שיטתנו, כאמור, אינה מכירה בקטגוריות "מודרות" כאלה. אנו בחרנו בדרך האיזון בין חופש הביטוי – שגבולותיו רחבים – לבין אינטרסים וזכויות אחרות. בנתיב זה, יש לשקול, בין היתר, את התועלת הגלומה בביטוי ומנגד, את תוחלת הנזק ממנו. נזק אחרון זה עשוי להיות מועצם עת שהביטוי אינו רק פוגע ברגשות הציבור, אלא גם יש בו מימד של השפלה, ובמיוחד, השפלה על רקע השתייכות קבוצתית (לגישה השוללת הבחנה הנשענת על מושאי הביטוי, ראו דברי השופט Scalia בפסק-הדין *R.A.V. v. City of St. Paul*, 505 U.S. 377 (1992)). השפלה כזו פוגעת בערך החוקתי של כבוד האדם. "לא יכול להיות ספק" – דברי השופט ד' דורנר – "כי תכלית חוק-היסוד היא להגן על האדם מפני השפלה. השפלתו של אדם פוגעת בכבודו. אין דרך סבירה לפרש את הזכות לכבוד, כאמור בחוק-היסוד, כך שהשפלתו של אדם לא תיחשב כפוגעת בזכות" (כג"צ 4541/94 מילר נ' שר הבטחון, פ"ד מט(4) 94). יש הסבורים כי ביטוי מכליל ומשפיל המופנה כלפי המיעוט עלול לתרום להשרשת ההיררכיה הקיימת בחברה ולחיזוקה, ובכך, למעשה, לפגוע גם בהגשמת ערך השוויון. הפרחת האשמות מכלילות כלפי קבוצה מוחלשת עלולה ליצור תשתית לשימור מצב בלתי-שוויוני ואף להעמקתו. לפי תפיסה זו, יכול וייווצר צורך ב"העדפה מתקנת" בגדרי חופש הביטוי, קרי: הישמרות מפני מתן דרור לביטויי-משטמה שבכוחם למנוע את הגשמת התכלית של קעקוע הבחנות קבוצתיות (ראו *Sullivan & Gunther*, בספרם הנ"ל, בעמ' 1047; *Lewrence*, "If He Hollers ; Let Him Go: Regulating Racist Speech on Campus" 1990 *Duke L. J.* 431).

6. מקובלת עלי העמדה לפיה התבטאות מכלילה, חריפה וקיצונית, שיש בה משום ביזוי והשפלה על רקע השתייכות לקבוצת-מיעוט מסוימת, יכול שתהא מעבר לרף הסיכולת הראוי לחברה דמוקרטית, עד כדי הגבלה כזו או אחרת של חופש הביטוי – שאף הוא חלק מכבוד האדם (ראו ע"א 4534/02 רשת שוקן בע"מ נ' אילון (לוני) הרציקוביץ', פ"ד נח(3) 558; עניין סנש הנ"ל). ואולם נדגיש: הגבלת חופש הביטוי בדרך של צנזורה היא בגדר מוצא אחרון. יש להכיר בכך שבמסגרת השיח הציבורי, ובכלל זה השיח הפוליטי, נשמעות לעיתים אמירות קשות ואף פוגעות. הפולמוס הציבורי בחברה הדמוקרטית אינו שומר תמיד על אסתטיסיות. הגבלה מראש של ביטוי בשל תוכנו עלולה לסכן את חופש הביטוי. יש בה מידה של פטרנליזם. היא מוקשית מבחינה נורמטיבית והיא מוטלת בספק מבחינה מעשית. סתימת-הפיות לאו דווקא תסתום את המחשבות. יתרה מכך, גריעה מזכויות יסוד, ובכלל זה מן הזכות להתבטא, אף עשויה, בסופו של יום, לפגוע דווקא באותן קבוצות מוחלשות שעליהן ביקשנו להגן ושאותן ביקשנו להעצים (ראו Karst, "Boundaries and Reasons: Freedom of Expression (and the Subordination of Groups)" 1990 *Ill. L. Rev.* 95).

7. שבים אנו, אפוא, למושכלות ראשוניים: אותו "קו מנחה ערכי", המכיר בהגנה הרחבה לחופש הביטוי, והמלווה את פסיקתו העקבית של בית משפט זה, אינו שמור לביטויים נאורים ומלבבים. גבול הסובלנות הרחב שהחברה הדמוקרטית חייבת לשמרו חל גם על ביטויים מעוררי כעס או סלידה, שהציבור – כולו או חלקו – מסתייג מהם נחרצות. ביטויים הפוגעים במיתוסים; ביטויים המעוררים אסוציאציות קשות; ביטויים הנוטעים תחושה קשה בלב; ביטויים העלולים לפגוע ברגשותיהם ואף בכבודם של בנים

ובנות המשתייכים לקבוצת-אוכלוסייה מסוימת – כל אלה, ברגיל, כישלונם יבוא לא מתוך השתקה אלא מתוך חשיפה לאור השמש והתמודדות בשוק הרעיונות (ראו עניין לאור הנ"ל; עניין סנש הנ"ל). ובמישור הפוליטי, ככלל, אין כמו מערכת בחירות כדי לאפשר לציבור לומר את דברו.

8. המקרה שבפנינו – גבולי. התשדיר נשוא העתירה היה חלק ממערכת הבחירות של העותרת. היא ביקשה להעביר באמצעותו מסר פוליטי. יושבת ראש ועדת הבחירות הגיעה למסקנה כי התשדיר בתצורתו המקורית אינו ראוי לשידור. אין זו מסקנה קלה. משמעותה היא הגבלת האפשרות של מפלגה, עובר לבחירות, להציג את עמדותיה לציבור ולהעמידן לשיפוט. ביסוד מסקנה זו עומדת העובדה שהתשדיר אינו אך פוגע ברגשות; גם אין הוא אך פוגע ברגשות באופן משפיל ומבזה. הוא פוגע ברגשות תוך ביזוי והשפלה על רקע השתייכות קבוצתית, ותוך שהוא מעורר אסוציאציה אפשרית לתקופה שבה היהודי נתפס כסרח-עודף של החברה שיש לאיינו. בנסיבות אלה, שאלה קשה היא האם הפגיעה היא מעבר לרף הסיבולת של החברה הישראלית. בשאלה זו קשה ליתן תשובה חד-משמעית. זוהי שאלה של איזון עדין, וכאמור – גבולי. בנסיבות אלה, לא מצאנו עילה להתערב בשיקול דעתה של המשיבה (לעניין שיקול דעתו הרחב של יושב-ראש ועדת הבחירות, והיקף הביקורת השיפוטית על החלטותיו, ראו בג"ץ 212/03 חירות התנועה הלאומית נ' יו"ר ועדת הבחירות לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(1) 750).

בשל הטעמים האלה מצרף אני את הסכמתי לפסק-דינו של חברי
הנשיא.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של הנשיא א' ברק.

ניתן היום, ב' בתמוז התשס"ו (28.06.2006).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ה נ ש י א

**כפני כבוד השופטת ד' ביניש
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה**

ירושלים, י"א בשבט התשס"ו
9 בפברואר 2006

תב"כ 5/17

המבקשת: הליכוד - תנועה לאומית ליברלית

נ ג ד

המשיבה: מפלגת קדימה

בקשה למתן צו מניעה לפי סעיף
17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה),
תשי"ט-1959

בשם המבקשת: עו"ד אבי וינרוט

בשם המשיבה: עו"ד איתן הברמן

החלטה

כפניי בקשה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות
(דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: חוק התעמולה), אשר יורה
למשיבה שלא לעשות שימוש בצלילי המנון המדינה או במנגינה
הדומה לו עד כדי הטעיה במסגרת תעמולתה.

טענות הצדדים

1. המבקשת הגישה בקשה זו לאחר שנתכרר לה כי המשיבה עתידה לעשות שימוש במסגרת תעמולת הבחירות מטעמה בלחן הדומה לזה של המנון המדינה. לטענת המבקשת, שימוש זה בהמנון הלאומי הינו שימוש פסול בנכס לאומי, אשר אינו אמור להיות מזוהה עם מפלגה זו או אחרת. המבקשת סבורה כי השימוש בהמנון המדינה עולה כדי הפרה של סעיף 2א לחוק התעמולה. סעיף זה אוסר על עשיית שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, במקרקעין או במיטלטלין המוחזקים על ידי גוף מבוקר, כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, תשי"ח - 1958 [נוסח משולב] או על ידי תאגיד שהממשלה משתתפת בהנהלתו או בהונו. המבקשת סבורה כי יש לפרש איסור זה על רקע תכליתו של חוק התעמולה "למנוע ממפלגה 'לנכס' לעצמה נכס מנכסי המדינה לצרכי תעמולתה" (סעיף 3(ב) לבקשה). לשיטתה של המבקשת, שימוש בהמנון המדינה במסגרת תעמולת הבחירות עלול להיתפס בקרב הציבור כצעד המוביל לזילות המנון המדינה וכפגיעה בממלכתיותו.

2. המשיבה, מצידה, אינה חולקת בתגובתה על כך כי בחרה לכלול בפתיח המוסיקלי העתיד ללוות את תעמולת הבחירות מטעמה מוטיבים מוסיקליים המזכירים את תחילתו של המנון המדינה. המשיבה טוענת כי השימוש במוטיבים מוסיקליים אלה אינו יוצר בקרב השומע את הרושם כי המפלגה "מנכסת" לעצמה את המנון המדינה, אלא את הרושם כי המפלגה מכבדת את המנון ומזדהה עם ערכיה של המדינה ועם סמליה הלאומיים. לטענת המשיבה, השימוש במוטיבים של סמלי הלאום - דוגמת דגל המדינה, סמל המגן דוד, צבעי כחול-לבן וכו' - הינו שימוש מקובל

במסגרת תעמולת בחירות, אשר נועד להביע זיקה והזדהות עם ערכים לאומיים. בהקשר זה מציינת המשיבה כי אף המבקשת עושה שימוש במוטיב דגל המדינה בתעמולתה (במסגרת שלטי חוצות בהם מופיע דגל המדינה, בחלקו, ברקע לתצלום של חבר הכנסת בנימין נתניהו). המשיבה דוחה את טענת המבקשת כי השימוש האמור נוגד את האיסור שנקבע בסעיף 2א לחוק התעמולה על שימוש בנכסי ציבור בקשר לתעמולת הבחירות. לטענתה, תכליתו של איסור זה הינה למנוע רתימת משאבים ציבוריים ושימוש בתקציבים ציבוריים לצורכי תעמולה ואין לפרשו ככולל איסור על שימוש במוטיבים מתוך המנון המדינה. המשיבה מוסיפה כי בעוד שהמחוקק בחר לאסור במפורש על שימוש בצבא ההגנה לישראל במסגרת תעמולת הבחירות, באופן העשוי ליצור רושם כי הצבא מזוהה עם מפלגה או עם רשימת מועמדים, הרי שלא נכללו בחוק הוראות דומות לעניין שימוש בסמלים לאומיים, דוגמת המנון המדינה. מכאן מסיקה המבקשת כי השימוש במוטיבים מתוך המנון המדינה - שהינו נכס מנכסי האומה כולה - מותר לכל מפלגה ולכל רשימת מועמדים, ובלבד שיהיה בו מימד של הזדהות עם סמלי המדינה ולא מימד של פגיעה או ביזוי.

דיון

3. סעיף 17ב(א) לחוק התעמולה קובע כי "יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת רשאי, לאחר שנתן לנוגע בדבר הזדמנות להביא טענותיו לפניו, ליתן צו המונע ביצוע מעשה עבירה לפי חוק זה... או המשכתו...". השאלה הצריכה לענייננו הינה האם הפרה המשיבה את הוראות חוק התעמולה בעשותה שימוש במוטיבים מוסיקאליים הלקוחים מהמנון המדינה.

4. המבקשת מבססת בקשתה לצו מניעה על טענה להפרתו של סעיף 2א לחוק התעמולה. סעיף זה מורנו כדלקמן:

| | |
|--|--|
| <p>2א. לא יעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3) ו-(4) של סעיף 9 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב] או של תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו, ולא יעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה..."</p> | <p>"איסור שימוש בנכסי הציבור"</p> |
|--|--|

טענתה של המבקשת כי הוראות סעיף זה מופרות על ידי השימוש שעושה המשיבה בהמנון המדינה - דינה להידחות. על תכליתן של הוראות סעיף 2א לחוק התעמולה עמדתי לאחרונה בהחלטתי בתב"כ 2/17 הליכוד, תנועה לאומית ליברלית נ' מפלגת קדימה. בהחלטה זו נקבע כי:

"משמעות האיסור על 'שימוש בנכסי ציבור', המופיע בסעיף 2א לחוק התעמולה, היא איסור על רתימת משאבים ציבוריים ושימוש בתקציבים ציבוריים לצרכי התעמולה של רשימות המתמודדות בבחירות. תכלית האיסור היא למנוע ממי שנמצא בעמדת שליטה על נכסים וכספים, שייעודם הוא לשרת את הכלל, מלנצל את מעמדו המיוחד על מנת להשתמש בנכסים שבשליטתו לטובתה של מפלגה מסוימת. שימוש כאמור בנכסי ציבור הינו כמעילה בכספי הציבור ובאמונו (השוו: החלטתו של השופט חשין בתב"כ 13/16 אושעיה נ' סיעת ישראל בעליה)".

(שם, בפס' 5).

מן האמור לעיל עולה בבירור כי הפרשנות המוצעת על ידי המבקשת, אשר קוראת לתוך סעיף 2א לחוק התעמולה איסור על "ניכוס" סמלים לאומיים במסגרת תעמולת הבחירות, אינה מתיישבת עם לשונו ותכליתו של סעיף זה. "נכסי הציבור" אליהם

מתייחס הסעיף הם נכסים מוחשיים - כספים, מקרקעין ומיטלטלין. מושג זה, כמובנו בסעיף, אינו משתרע על אלמנטים סמליים מופשטים כסמליה הלאומיים של מדינת ישראל. זאת ועוד, אף תכלית הסעיף בדבר מניעת ניצול לרעה של שליטה על נכסים בכדי להעמידם לטובת מפלגה מסוימת איננה מתקיימת במקרה שלפנינו.

המבקשת מצביעה בבקשתה על כך ששימוש בהמנון המדינה כחלק מתעמולת הבחירות עלול לפגוע בממלכתיותו. אכן, התכלית של שמירה על ממלכתיותם של גורמים מסוימים, אותם ראוי להותיר מחוץ למסגרתה של תעמולת הבחירות, אינה זרה למחוקק. בחוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 18), תשס"א-2000 נוסף לחוק הבחירות סעיף 2(ב), תיקון המטיל הגבלות על תעמולת בחירות הכוללת התייחסות לכוחות הביטחון. סעיף זה קובע כי "לא ייעשה שימוש בתעמולת בחירות בצבא הגנה לישראל באופן העשוי ליצור רושם כי צבא ההגנה לישראל מזוהה עם מפלגה או עם רשימת מועמדים". אלא, שהמחוקק לא בחר להטיל הגבלות דומות בחוק התעמולה על שימוש בסמלים לאומיים, דוגמת דגל המדינה או המנון המדינה, לצורכי תעמולה.

הנה כי כן, משלא עלה בידי המבקשת להראות כי מעשיה של המשיבה עולים כדי עבירה לפי חוק התעמולה, הרי שאין מתקיימת עילה להיענות לבקשתה לצו מניעה מכוח סעיף 17ב לחוק התעמולה.

5. למעלה מן הצורך, אעיר כי אף לגופו של עניין, לא שוכנעתי כי השימוש שעשתה המשיבה כמוטיבים מוסיקליים מתוך המנון המדינה הינו שימוש פסול לכאורה, שיש בו כדי להצדיק את הגבלת חופש הביטוי שלה. ברי, כי אין אנו עוסקים במקרה בו נטען

כי השימוש בסמל לאומי מוביל לכיזויו ולפגיעה בו (לעניין האיזון הנדרש במקרים מעין אלה בין חופש הביטוי במסגרת תעמולת בחירות לבין אינטרס הכלל בביטחון, בשלום ובסדר ציבורי ראו: בג"ץ 212/03 חרות התנועה הלאומית נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד נז(1) 750; כן ראו: בג"ץ 651/03 האגודה לזכויות האזרח נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית נז(2) 62). בענייננו טוענת המשיבה כי מטרת השימוש שהיא עושה בהמנון היא להביע הזדהות עם סמליה הלאומיים של המדינה; לטענת המבקשת, בשימוש האמור מבקשת המשיבה "לנכס" לזכותה את המנון המדינה וליצור רושם לפיו מזוהה המשיבה לבדה עם המדינה. מבלי להכריע בשאלה אם יש בשימוש האמור משום "ניכוס" ההמנון הלאומי אם לאו, כשלעצמי סבורה אני כי בהעדר הוראה מפורשת מצד המחוקק בעניין זה, הטענה בדבר "ניכוס" סמלים לאומיים אינה ממן השיקולים שיש בהם כדי להביא להגבלת חופש הביטוי וחופש התעמולה. זאת, ובלבד שאין בשימוש האמור כדי ליצור רושם מוטעה כי מדובר בפרסום מטעם רשות מרשויות המדינה.

אשר על כן, הבקשה נדחית.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
 יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
 לכנסת השבע-עשרה

ירושלים, י"ב באדר התשס"ו
12 במרץ 2006

לכבוד
ח"כ אלי ישי
בא-כוח רשימת ש"ס
הכנסת
ירושלים

חבר כנסת נכבד,

הנדון: תשדירי תעמולת הבחירות

בתמיהה רבה שמעתי את דבריך שפורסמו באמצעי התקשורת שתחילתם במוצאי-שבת והמשכם הבוקר עת התראיינת והשמעת דברים בקולך. צר לי כי נמסרו לציבור דברים שאינם מדויקים. אין לי אלא לקוות כי בעת שדיברת העובדות לא היו בידעתך, ולפיכך אני רואה להעמיד דברים על דיוקם.

לא נפסל כל שידור בו סיפר הרב עובדיה יוסף למאזיניו על המלאך ועל היהודי שהגיע לגן עדן בזכות הצבעתו לש"ס ובזכות המעשים הטובים של המפלגה. סיפור כזה לא הופיע כלל בתשדיר התעמולה אליו התייחסתי. ביום ו' בבוקר בעת האזנה מוקדמת לתשדיר שהיה אמור להיות מוגש מטעמכם, הופנתה תשומת ליבי לכך שבתשדיר מופיעה ברכת "מי שברך" למצביעי ש"ס מפי הרב עובדיה יוסף, ובה נאמר כי כל מי שיצביע ש"ס תבוא "ברכה להם, נשיהם, ובניהם ותלמידיהם וכל משפחותיהם... ויתן אושר וכבוד, בריאות טובה... יחדש את נעוריהם.... הצלחה ובריאות וכל טוב".

כידוע לך, סעיף 122(6) לחוק הבחירות לכנסת אוסר על מתן "הבטחה לברכה" תמורת הצבעה.

לבקשתי, פנתה טלפונית נציגת ועדת הבחירות לנציג מפלגתכם מר יהודה אבידן (הממשיך לייצגכם בימים אלה בפני ועדת הבחירות), והודיעה לו על המניעה שבחוק להבטחת ברכות למצביעים. מר אבידן הסכים מיד להסרת הקטע, ואף קיבל את הצעתה של נציגת ועדת הבחירות לבטל בהסכמה את התשדיר כולו כדי לא לקצר בזמן השידור שהוקצה לכם, ולאפשר לכם להכין תשדיר חדש בו ינוצל זמן השידור במלואו. בנסיבות אלה אף לא ניתנה החלטה פורמאלית לפסילת הקטע האסור. על רקע עובדות אלה, אין להבין את ההשתלחות החמורה שכוונה כלפיי וכלפי החלטתי, ובודאי שאין שחר לפסילת הסיפור בדבר המלאך הממתין בגן עדן.

אוסף עוד כי בראיון עמך ששודר הבוקר ברשת ב' נמסר פרט נוסף שאין לו אחיזה בעובדות ולפיו התשדיר של רשימת שינוי הפוגע בחרדים ונפסל על ידי בשל כך, שודר משך מספר ימים ונפסל רק לאחר שהגשתם תלונה. אני מניחה שגם דברים אלה לא נאמרו בכוונה להטעות, אלא ללא ידיעת העובדות.

תשדיר התעמולה של "שינוי" שודר במסגרת תעמולת הבחירות רק בערב הראשון ב-7.3.06. למחרת השידור ובלא שהוגשה לי כל תלונה, לא מטעמכם ולא מטעם אדם אחר, לאחר שבא-כוח "שינוי" סירב לפנייתי להגיש תשדיר חדש, פסלתי את התמונות החמורות בתשדיר אשר היו בעיניי פגיעה קשה בציבור החרדי. כנגד החלטתי זו הגישה "שינוי" עתירה לבג"ץ המתבררת בשעה זו ממש.

נוכח תיאור העובדות במכתבי זה, אני מניחה כי עתה משהובאו לידיעתך העובדות כהווייתן, תמצא את הדרך הראויה לחזור מן הדברים החמורים שהשמעת, שכוונו לא רק כנגדי אישית, אלא כנגד התפקיד הציבורי החשוב של יו"ר ועדת הבחירות, וכנגד המאמצים הנעשים כדי למנוע הפרת חוק, תוך מתן אפשרות לכל הרשימות המתמודדות להביא את דברן לציבור ללא הגבלה.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

ירושלים, י"ד באדר התשס"ו
14 במרץ 2006

לכבוד
ח"כ אלי ישי
בא-כוח רשימת ש"ס
הכנסת
ירושלים

חבר כנסת נכבד,

הנדון: מכתבך מיום 14.3.06

הצטערתי לראות כי הנך מייחס משמעות לא ראוייה לאמור בסעיף 122(6) לחוק הבחירות לכנסת. נראה, כי לא בכדי הסכים נציגכם להסרת התשדיר בו הובטחה ברכה למצביעי ש"ס בלבד ולא לכלל ישראל כאמור במכתבך. מכל מקום, איני רואה צורך להמשיך בוויכוח. נעלה מכל ספק כי יש לנהוג כבוד בערכי מורשת ישראל אולם בד בבד מוטלת על כולנו החובה לכבד את החוק.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

**כפני כבוד השופטת ד' ביניש
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה**

ירושלים, כ"ג באדר התשס"ו
23 במרץ 2006

תב"כ 17/17

רשימת הליכוד המבקשת:

נגד

1. הרשות השניה לטלויזיה ורדיו המשיבה:
2. חברת החדשות הישראלית בע"מ

**בקשה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב
לחוק הבחירות (דרכי תעמולה),
תשי"ט-1959**

עו"ד בועז אדלשטיין בשם המבקשת:
עו"ד רונה רשו

עו"ד חנן מלצר בשם המשיבה 1:
עו"ד יוסי עבאדי בשם המשיבה 2:
עו"ד זוהר שבתאי

החלטה

ביום שישי ה-17.3.06 שודרה בחדשות ערוץ 2 כתבת פרופיל על מר בנימין נתניהו העומד בראש רשימת הליכוד (להלן: נתניהו). לאחר שידור הכתבה נערך דיון קצר באולפן בהשתתפות מספר פרשנים. שידור זה עומד ביסוד הבקשה שהוגשה ביום 20.3.06 מטעם רשימת הליכוד (להלן: הליכוד) ליתן צו מניעה שיורה למשיבות, הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו וחברת החדשות הישראלית בע"מ (להלן: הרשות השניה וחברת החדשות בהתאמה), להימנע מלשדר תעמולת בחירות אסורה.

טענות הצדדים

1. בבקשה שהוגשה מטעם הליכוד נטען כי הסיקור שניתן על ידי חברת החדשות למערכת הבחירות היה משך כל התקופה חד-צדדי ובלתי מאוזן. לשיא הגיעו הדברים, כך נטען, בשידור הנזכר לעיל במסגרתו הוצגה "כתבה חד-צדדית פוגענית ומגמתית שפגעה קשות בליכוד וביצעה 'רצח אופי' מכוון כנגד מר בנימין נתניהו" (סעיף 10 לבקשה). הטענה שעמדה במרכז הבקשה לצו מניעה היתה, שהשידור הנ"ל עלה כדי תעמולת בחירות אסורה שנועדה ליצור הסתייגות בציבור מהצבעה לרשימת הליכוד. יתרה מכך, על פי הטענה, המגמה בשידורי המשיבות כנגד הליכוד פוגעת בשוויון ובכך מסכלות המשיבות את התכלית העומדת ביסוד הוראות חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: חוק התעמולה). על יסוד האמור לעיל עתר הליכוד לצו מניעה כנגד המשיבות אשר יורה להן להימנע מלשדר תעמולת בחירות בניגוד לחוק.

2. המשיבות הגישו תגובותיהן לבקשה ביום 21.3.06. בתגובה מטעם הרשות השניה נטען כי מועצת הרשות השניה קבעה ופרסמה כללים והנחיות ביחס לשידורים בכלל וביחס לשידורים בזמן תקופת הבחירות בפרט ובכך מילאה הרשות השניה את תפקידי הפיקוח שהוטלו עליה בחוק. הרשות השניה אף צירפה דף הנחיות מעודכן שפורסם על ידי מנכ"ל הרשות השניה ביום 19.3.06 ובו דגשים מיוחדים בענין שידורים בימים האחרונים שלפני הבחירות.

התגובה מטעם חברת החדשות נחלקה לשני חלקים עיקריים. בחלק הראשון הובאה תשובת חברת החדשות לטענת הליכוד בדבר המגמתיות בשידוריה ולטענתה, שידוריה הינם מאוזנים ושיווניים. בחלק השני הועלו מספר טענות משפטיות אשר בגינן, כך נטען, יש לדחות את הבקשה לצו מניעה.

3. לאחר שהוגשו התגובות הגיעו שתי בקשות מטעם הליכוד. בבקשה הראשונה נתבקשה הגשתה של תגובה מטעם הליכוד לטענות המשיבות ובבקשה השניה נתבקש קיומו של דיון דחוף. בתשובה לתגובה שהוגשה מטעם הליכוד ביום 22.3.06 הועלו טענות עובדתיות ומשפטיות כנגד טענות המשיבות וכן נתבקש שוב לקיים דיון דחוף בבקשה לצו מניעה.

4. בעקבות הבקשות החוזרות לקיים דיון בבקשה זימנתי את הצדדים לדיון ביום 22.3.06. בדיון שנערך לפני טענו מטעם הליכוד חבר הכנסת מיכאל איתן ועורכי-הדין בועז אדלשטיין ורונה רשו. חבר הכנסת איתן הציג באופן מפורט ביותר כיצד, להשקפתו, השידור נשוא הבקשה היה שידור מגמתי ובגדר הפרה בוטה של חוק התעמולה בהיותו תעמולת בחירות אסורה.

מספר נקודות הודגשו במיוחד על ידי חבר-הכנסת איתן. ראשית, לטענתו, הכתבה נעדרה כמעט לחלוטין כל התייחסות חיובית לנתניהו ולהישגים שהשיג בתפקידים הבכירים שמילא בחייו, ובמיוחד בתקופת כהונתו כראש ממשלת ישראל. שנית, הכתבה התעלמה כמעט לחלוטין מעברו הצבאי של נתניהו. שלישית, דברים שמסרו חבריו של נתניהו שהתראיינו לכתבה נערכו "באופן מניפולטיבי" ושודרו בכתבה באופן שיסייע להשחרת דמותו של נתניהו. רביעית, הפרשנים שהשתתפו בדיון שנערך באולפן לאחר שידור הכתבה תקפו את נתניהו באופן אישי ובוטה ללא שהביאו סימוכין כלשהם לטענות החמורות שהעלו כנגדו. בפן המשפטי התבקש צו מניעה אשר יורה למשיבות להימנע מלשדר כתבות דומות עד למועד הבחירות; להימנע מלשדר כתבות פרופיל עד לבחירות; וכן להימנע מלהפר שוב את חוק התעמולה באופן האמור במערכות בחירות עתידיות. מטעם הליכוד הודגש כי חובה על המשיבות ועל אמצעי התקשורת האחרים לשמור בתקופת הבחירות על שיוויון והוגנות ולא לקיים בתקופה זו תעמולת בחירות מגמתית בעד או נגד מועמדים.

מטעם חברת החדשות טענו מר שלום קיטל ועורך-הדין חנן מלצר אשר הדגישו את חובתם של אמצעי התקשורת להביא לציבור מידע רב ככל הניתן על המועמדים בבחירות וזאת תוך שמירה על איזון פנימי ופיקוח כי השידורים לא יגלשו לתעמולת בחירות אסורה. לטענתם, הכתבה על מר נתניהו היתה כתבה שלישית בסדרה של כתבות שנעשו על המועמדים העומדים בראש המפלגות הגדולות והביקורת שהושמעה בכתבה לא היתה חמורה או קיצונית יותר מהביקורת שהושמעה כלפי המועמדים האחרים בכתבות ששודרו בעניינם. עוד טענו, כי יש לבחון את שידוריהם על רקע

מכלול השידורים ולא תוך התייחסות לשידור אחד בלבד. במסגרת זו ציינה חברת החדשות תכנית ארוכה שהוקדשה לנתניהו במסגרת התכנית "פגוש את העיתונות". מכל מקום, נטען מטעם חברת החדשות, כי היא מתחייבת שלא לשדר יותר כתבות פרופיל עד למועד הבחירות וכי בימים האחרונים שלפני הבחירות היא מקפידה שלא לקיים ראיונות יזומים עם אישיים מרכזיים ברשימות השונות וכן מקפידה היא שלא לאפשר לפוליטיקאים לקיים תעמולת בחירות בשידור. מטעם הרשות השניה הופיעו בדיון עורכי-הדין יוסי עבאדי וזוהר שבתאי.

דיון

5. במערכת הבחירות הנוכחית עמדתי מספר פעמים על הקושי הטמון בהוראות חוק התעמולה האוסרות על שידור תעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות. באותן הזדמנויות הזכרתי כי מספר יושבי-ראש של ועדת הבחירות המרכזית כבר עמדו בעבר במסגרת הלקחים שפרסמו בתום כהונתם על הצורך לערוך רפורמה משמעותית בחוק התעמולה על מנת להתאימו למציאות של ימינו. הרפורמה המיוחלת לא נערכה ואנו נותרנו עם חוק שהוראותיו אינן מתאימות לעולם התקשורת והפוליטיקה של שנות האלפיים. אכן, ניתן לפרש את הוראות החוק באופן כזה או אחר אולם, בסופו של יום, החוק מחייב את כולנו וחובה עלינו לקיימו.

.6 סעיף 5 לחוק התעמולה קובע:

| | |
|--|--|
| 5. (א) על אף האמור בכל דין אחר, בשידורי רדיו או טלוויזיה – | "הגבלת תעמולה בשידורי רדיו וטלוויזיה" |
| (1) לא תהא תעמולת בחירות בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות; | |
| (2) בטל. | |

(ב) הוראות סעיף זה לא יחולו על שידור של תעמולת בחירות ברדיו או בטלוויזיה לפי סעיפים 15 ו-15א ו-16ד."

החוק, כידוע, אינו מגדיר מהי "תעמולת בחירות" ובענין זה קבע בית המשפט העליון כי שידור יהא בגדר תעמולת בחירות כ"שעיקר עניינו או אופיו השפעה על הבחירות, או העשוי להתפרש על-ידי הצופה ככזה, וכן כל שידור שעיקר עניינו יצירת אהדה, או הסתייגות, כלפי גופים או אנשים המתמודדים בבחירות" (עמדתו של יושב-ראש ועדת הבחירות השופט א' חלימה שאושרה בפסק דינו של בית המשפט העליון כבג"ץ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מו(2) 692, 705). אמת מידה זו ואמות מידה נוספות שנקבעו בפסיקה אמנם מסייעות בידינו להבחין בין שידור שהוא בגדר תעמולת בחירות אסורה לבין שידור שאינו כזה אולם הבחנה זו הינה עדיין הבחנה קשה ביותר שעל הניסיון לעשותה כבר נאמר שהוא כ"ניסיון הכושל להבחין בין כלב וזאב ובין תכלת לכרתי לפני עלות השחר" (סיכום הדברים של השופט חשין למערכת הבחירות שנערכה בשנת 2001). בשל הקושי הטמון בהבחנה בין שידור מותר לאסור ניתנת תשומת לב רבה לחובה לקיים שיויון ואיזון בעת השידורים בתקופת הבחירות. על מקורותיה של חובה זו אין טעם להרחיב אולם יצויין, כי חובה זו נובעת במישרין מהדרישה להבטיח שיויון בבחירות לכנסת (סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת).

החובה לקיים שידורי חדשות מאוזנים תמיד, לא רק בתקופת בחירות, קבועה בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990 (להלן: חוק הרשות השנייה) המורה בסעיף 64 כי:

**"מנהיגות
שידורי
החדשות**

64. חברת החדשות תקיים שידורי חדשות מדוייקים, מהימנים ומאוזנים, ולא ישוקפו בהם עמדותיהם ודעותיהם הפרטיות של מנהלי החברה, עובדיה ובעלי מניותיה."

חובה זו מקבלת משנה תוקף בתקופת הבחירות בה מתמודדות הרשימות השונות על קולם של האזרחים וקיים סיכון כי הטיה בלתי ראויה בסיקור התקשורת תשפיע על הבוחרים.

להשלמת התמונה יודגש, כי מקובלת עלי עמדת המשיבות בדבר חובת אמצעי התקשורת לקיים דיון פומבי בעניינים הפוליטיים העומדים על סדר היום הציבורי גם, ואולי בעיקר, בתקופת הבחירות. אכן, דיון פומבי כזה הינו אחת הדרכים המקובלות להשמעת דעות ולהחלפת דעות ובאמצעות קיום דיון פומבי למד הציבור על המועמדים המציעים עצמם לבחירה. עם זאת, על מנת שהדיון המתקיים יהיה באמת ובתמים מועיל וראוי יש לדאוג כי יושמעו בו מגוון רחב ככל האפשר של דעות, עמדות ורעיונות ולא תינתן במה אך ורק לתפיסה אחת.

הנה כי כן, מצד אחד ניצב חופש הביטוי של אמצעי התקשורת ושל המועמדים המבקשים לבטא את עצמם ולהעביר לציבור את מסריהם. מהצד האחר ניצבות הוראות החוק האוסרות על שידור תעמולת בחירות בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות. כיצד ניישב סתירה זו? אין לנו אלא להקפיד על כך שבשידורי

הטלויזיה והרדיו לא ישודרו שידורים שאין להם כל אפקט מלבד השפעה ישירה על מחשבתו של הכותר (בג"ץ זוילי, שם) וביחס לכל השידורים בתקופת הבחירות יש לשמור על הצגה שיוויונית והוגנת של המועמדים השונים והעמדות השונות.

עתה לאחר שעמדנו בקצרה על הכללים והעקרונות המנחים אותנו נפנה לטענות הספציפיות במקרה דנן.

7. שתי טענות שהועלו על ידי המשיבות יש לדחות על הסף. ראשית, בטיעון בכתב שהוגש מטעם הרשות השניה נטען, כי הרשות השניה אינה מעורבת בהפקת ועריכת התכניות המשודרות על ידי חברת החדשות ומהדברים עולה כי הרשות השניה מבקשת להתנער מאחריות לתוכן השידורים. אין לקבל גישה זו. הרשות השניה היא הגוף שאחראי על השידורים הנעשים על ידי הזכייניות השונות וחוק הרשות השניה מטיל עליה חובת פיקוח (סעיף 5 לחוק). אין הרשות השניה רשאית להתנער מהחובות המוטלות עליה ושומה עליה לפעול ככל הניתן על מנת לשמור על קיומם של שידורים מאוזנים. מנכ"ל הרשות השניה ראה לנכון להוציא הנחיות לזכייניות בתחילת תקופת הבחירות, וכן ראה להוציא הנחיות נוספות לקראת הימים האחרונים שלפני הבחירות, ועל הרשות השניה לפעול כך שההנחיות שהוצאו על ידה יכובדו ויקוימו על ידי הזכייניות.

טענה שניה שיש לדחות היא טענת חברת החדשות לפיה ספק אם הוראת סעיף 5(א)(1) לחוק התעמולה חלה עליה (סעיף 17 לתגובה). טענה זו טוב היה לה אלמלא נטענה. סעיף 5 לחוק התעמולה אוסר על תעמולת בחירות בשידורי טלויזיה ומה עושה חברת החדשות אם לא מקיימת שידורי טלויזיה?

8. כאשר לשידור נשוא הבקשה ציינתי בעת הדיון שנערך לפניי ולאחר צפייה בכתבה כי אכן, נוצר הרושם שהשידור עצמו לא היה מאוזן כיוון שהאפקט המצטבר שלו היה בו כדי ליצור רושם של נקיטת עמדה בלתי אוהדת לנתניהו. אכן, עיסוק במועמדים הינו בעל חשיבות רבה בתקופת בחירות אולם כאשר אמצעי תקשורת שוקל שידור כתבה מעין זו עליו להיזהר משנה זהירות שלא לגלוש לשידור תעמולתי ולהתחשב במועד שידור הכתבה, בקרבת מועד השידור למועד הבחירות ובנסיבות רלוונטיות אחרות.

ברקע הדברים רואה אני להוסיף כי ביום 16.3.06, עוד לפני מועד שידור הכתבה הנדונה, קיימתי דיון עם מנהלי אמצעי התקשורת האלקטרונית ובו העמדתי אותם על הצורך לרסן את שידוריהם בימים האחרונים שלפני הבחירות. הצבעתי על כך שכל אמצעי התקשורת חרגו במידה רבה מאיסורי החוק על שידור תעמולה. הגם שנכונה הייתי לאפשר שידורים ככל שנשמר האיזון והחלוקה ההוגנת בין רשימות המועמדים הרי שבהתקרב מועד הבחירות ביקשתי מאמצעי התקשורת לפעול ביתר מתונים ולהימנע, בין השאר, מראיונות עם מועמדים ומתכניות המתמקדות ברשימות ובמועמדים באופן שעשוי להתפרש כתעמולה. בתשובה לשאלה שהופנתה אלי והתייחסה לשידור הכתבה הנדונה, הודעתי לחברת החדשות כי הם נדרשים להפעיל את שיקול דעתם ולדאוג כי שידור הכתבה לא יהיה בגדר תעמולת בחירות אסורה. עם זאת, גיליתי הבנה לכך ששודרו כבר שתי כתבות ביחס לשני המתמודדים האחרים על ראשות הממשלה ולכך שעקב אילוצים נדחה שידור הכתבה. לפיכך, לא ראיתי למנוע את שידור הכתבה, מה גם שלא נתבקשתי לעשות כן על ידי הליכוד אשר היה מודע לכך שהכתבה

עומדת להיות משודרת. למותר לציין כי על פי גישתי לא צפיתי בכתבה קודם לשידורה ולא ידעתי על תוכנה. מששודרה הכתבה אכן נראה כי ניתן היה להפעיל את שיקול הדעת באופן מאוזן יותר אולם איני סבורה כי הכתבה נשוא הבקשה אכן הגיעה לדרגת החומרה שיוחסה לה על ידי בא-כוח הליכוד.

9. השאלה שנותרה היא אילו הנחיות יש לקבוע ביחס לעתיד ובמיוחד ביחס לימים הקרובים שעד לבחירות. באשר לימים הקרובים הרי שבאופן עקרוני מקובלת עלי ההנחיה המעודכנת שהוציא מנכ"ל הרשות השניה ביום 19.3.06 ובדיון שנערך לפניי היה נראה כי עקרונות הנחיה זו מקובלים גם על נציגי הליכוד. קבלתי גם את הצהרת מנהל חברת החדשות כי בימים שנותרו יעשה מאמץ להקפיד ולהימנע מתעמולת בחירות אסורה. לפיכך, הנני מורה למשיבות להקפיד על קיום ההנחיות האמורות ולהימנע משידור תעמולת בחירות וזאת באופן דקדקני הרבה יותר ממה שנעשה עד עכשיו. באופן עקרוני וכללי יותר על המשיבות, כמו גם על אמצעי התקשורת האחרים, להקפיד על קיום הוראות החוק ועליהם לשוות לנגד עיניהם את עיקרון השיוויון וההגינות כלפי כל הרשימות המתמודדות בבחירות.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

כפני כבוד השופטת ד' ביניש
 יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
 לכנסת השבע-עשרה

ירושלים, כ"ב באדר התשס"ו
 22 במרץ 2006

תב"כ 19/17

המבקשת: מפלגת העבודה הישראלית

נגד

המשיבה: מפלגת קדימה

בקשה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב
 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה),
 תשי"ט-1959

בשם המבקשת: עו"ד יוסי כהן

החלטה

לפניי בקשה מטעם מפלגת העבודה (להלן: המבקשת) לפסילת תשדיר תעמולה של מפלגת קדימה (להלן: המשיבה) מהטעם כי בתשדיר מופיעים "דברי שקר". על-פי האמור בבקשה, בתשדירה של המשיבה נאמר: "דו"ח השופטת פריש קובע: 65% מטופסי המתפקדים של עמיר פרץ לעבודה פיקטיביים ויש בסיס לחשד פלילי". לטענת המבקשת, משפט זה הינו שקרי ועל כן יש לפסלו.

דין הבקשה להידחות. במסגרת תשדירי תעמולת הבחירות, הנערכים על-ידי הרשימות, נאמרים דברים רבים ומושמעות הבטחות רבות. יש להניח כי לא כל מה שנאמר בתשדירים אכן אמת הוא, וככל שמדובר בהאשמות או בהטלת דופי אישי, הרי אין זה ראוי. דא עקא, שליו"ר ועדת הבחירות אין כלים לבחון את אמיתות התשדירים ואת דיוק ההצהרות בהם, ואין זה בגדר סמכותו לפסול תשדיר שלכאורה נאמרים בו דברים שאינם נכונים. הקביעה מהי ה"אמת" ומה "אינו אמת" אינה מסורה ליו"ר ועדת הבחירות ועל כן, אי-אמירת אמת לכאורה בתשדיר תעמולה אינה עילה לפסילתו.

אשר על כן, הבקשה נדחית.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

ירושלים, ח' באדר התשס"ו
8 במרץ 2006

לכבוד
מנכ"ל רשות השידור
מנכ"ל הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו
מפקד גלי צה"ל

שלום רב,

**הנדון: שיבוץ תשדירי תעמולה בתכניות אקטואליה ברדיו
ובטלוויזיה**

הנני פונה אליכם בענין שיכוצם הנרחב והכלתי מידתי של תשדירי התעמולה מטעם הרשימות המתמודדות בתכניות שונות ברדיו ובטלוויזיה.

1. ביום 7.3.06 החלו שידורי תעמולת הבחירות לכנסת השבע-עשרה. שידורי התעמולה ברדיו ובטלוויזיה נערכים מתוקף הוראות חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959, במועדים ובזמנים שנקבעו לכך על ידי יו"ר ועדת הבחירות. דא עקא, שהאזנה לרדיו וצפייה בטלוויזיה בימים שקדמו למועד תחילת השידורים, וביתר שאת ביומיים האחרונים לאחר תחילת השידורים, מלמדת כי תשדירי התעמולה משודרים באופן נרחב ביותר במסגרת התכניות השונות, הן ברדיו והן בטלוויזיה. יתרה מזו, התשדירים משודרים אף בטרם אושרו לשידור.

2. אין ספק, כי שידור תשדירי התעמולה במסגרת התכניות השונות אינו עולה בקנה אחד עם הוראות חוק התעמולה. סעיף 5 לחוק התעמולה אוסר על שידורה של תעמולת בחירות בתקופת 60

הימים שלפני הבחירות, אלא במועדים שנקבעו לכך על ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית. לפיכך, חל איסור לשדר במסגרת השידורים הרגילים תעמולת בחירות, לא כל שכן תשדירי תעמולה מטעם הרשימות המתמודדות. הטעם לאיסור האמור הינו הצורך להגביל את תעמולת הבחירות לזמנים ולמועדי השידור שנקבעו על פי חוק התעמולה על מנת שיכובדו הוראות החוק ויישמר היחס השוויוני בין הרשימות. מנגד, קיים כמוכן הצורך להביא בפני הצופים והמאזינים את חומר התעמולה כחלק מהדיון בעניינים המעסיקים את הציבור. בין צרכים סותרים אלה יש לאזן ומכיוון שבימים האחרונים הופר האיזון הראוי באופן קיצוני ראיתי לפנות אליכם בענין זה.

לכך יש להוסיף, כי בימים האחרונים אנו עדים לשתי תופעות נוספות שאין להשלים עימן. ראשית, על אף האיסור על שידור תשדירי תעמולה שטרם אושרו לשידור משודרים חלקים נרחבים מתשדירים אלה (לענין האיסור ראו מכתבו של השופט מצא מיום 3.5.99). שנית, למרות האיסור ליתן פומבי לתשדירים שנפסלו לשידור משודרים תשדירים אלה הן ברדיו והן בטלוויזיה. בנוהג זה יש משום עקיפת הסמכות של יו"ר ועדת הבחירות וחמור מכך, הפרת הוראות החוק.

3. בענין האיזון בין האיסור על שידור תשדירי תעמולה שלא במסגרת המועדים שנקבעו לכך לבין הצורך להתייחס לתשדירי התעמולה במסגרת התכניות השונות, מקובלת עלי עמדתו של השופט חשין כפי שהובעה במכתבו אליכם מיום 18.1.01. ואלו עיקרי הדברים:

- ככלל, אין לשדר תשדירי תעמולה מחוץ למועדים שנקבעו לכך.
- ניתן לשבץ קטעים קצרים מתוך תשדירי התעמולה מקום ששידור קטעים אלה נדרש כחלק אינטגרלי מהתכנית.
- על דרך העיקרון, אורך הקטעים המשודרים שלא במסגרת המועדים שנקבעו לא יעלה על שניות ספורות.
- בעת מתן במה לתשדירי התעמולה של הרשימות המתמודדות מחוץ למועדים שנקבעו יש לשמור על איזון בין הרשימות השונות.

השידורים להם הייתי עדה בימים האחרונים, במסגרתם שודרו קטעים ארוכים מתוך תשדירי התעמולה של הרשימות השונות, וודאי אינם מקיימים את ההנחיות שפורטו לעיל. לפיכך ראיתי להדגיש בפניכם הנחיות אלה, על מנת שתפעלו על פיהן, וכדי שאוכל להימנע מהפעלת הסמכויות המסורות בידי על פי חוק.

בכבוד רב,

דורית ביניש
 שופטת בית המשפט העליון
 יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
 לכנסת השבע-עשרה

ירושלים, ג' באדר התשס"ו
3 במרץ 2006

לכבוד
עו"ד אילן בומבך
מגדל אירופה-ישראל, קומה 14
רח' ויצמן 2
תל-אביב 64239

א.נ.,

הנדון: מכתב מיום 1.3.06

במכתבך שבנדון מובאות טענות כנגד כלי התקשורת השונים אשר אינם שומרים, על פי הטענה, על איזון בהצגת הדעות השונות של הרשימות המתמודדות בבחירות.

כפי שצינת במכתבך, הכלל הוא כי חובה על הרשויות המופקדות על-פי חוק על השידורים לשמור על איזון בהצגת הדעות השונות בתקשורת. יודגש, כי בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות חל איסור על קיום תעמולת בחירות בשידורי רדיו או טלוויזיה אולם, כפי שנקבע גם על ידי יושבי-ראש של ועדת הבחירות המרכזית לדורותיהם, כשמתקיימים שידורים שיש בהם כדי להשפיע על הבחירות הרי שיש לקיימם תוך שמירה על איזון נאות בין הרשימות המתמודדות. ראוי, אפוא, כי אמצעי התקשורת השונים יתנו ביטוי גם להשקפות אותן מייצגים מרשיך. יחד עם זאת, ברור כי אין חובת האיזון האמורה מחייבת את אמצעי התקשורת לשמור על שיויון פורמלי, מכאניסטי בהצגת ההשקפות השונות הרווחות בציבור (ראה: החלטת השופט מצא בתב"כ 12/15 גולדשמידט נ' נתניהו, פסקה 5 להחלטה). בהתחשב בכך, ברי כי

אין אמצעי התקשורת מחויבים ליתן לכל רשימה בדיוק את אותה מידת חשיפה שניתנת לרשימות האחרות ובוודאי שאין הם מחוייבים לשדר כתבה מסוימת שהוכנה על ידי מרשיך.

אציין, כי בפניותיי לאמצעי התקשורת כיושבת-ראש ועדת הבחירות הדגשתי את החובה המוטלת עליהם במתן ייצוג הולם להשקפות השונות אולם אין בידי להיעתר לבקשתך ולקבוע עבור אמצעי התקשורת כללים ברורים בנושא האמור.

בברכה,

דורית ביניש
שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

**ב. שלטי תעמולה
ושילוט חוצות**

כפני כבוד השופטת ד' ביניש
 יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
 לכנסת השבע-עשרה

ירושלים, י"ד בשבט התשס"ו
 12 בפברואר 2006

תב"כ 4/17

המבקש: אמיר לירן - ת.ז. 022037915

נגד

המשיבה: מפלגת "הליכוד"

בקשה למתן צו מניעה לפי סעיף
 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה),
 תשי"ט-1959

בשם המבקש: בעצמו

בשם המשיבה: עו"ד אבי וינרוט

החלטה

כפניי בקשה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב(א) לחוק
 הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: חוק התעמולה או
 החוק), אשר יורה למשיבה להימנע מלפרסם תעמולת בחירות על
 גבי שלטי חוצות ללא ציון שם רשימת המועמדים מטעמה נעשה
 הפרסום.

טענות המבקש

1. המבקש הינו אזרח המגדיר עצמו כפעיל בענייני איכות החיים והסביבה. על-פי האמור בבקשה הבחין המבקש בשלטי חוצות הנושאים את הסיסמה "קדימה לגבולות 67" באותיות בולטות ומעליהן ציטטה מתוך כתבה בעיתון בה נאמר: "אולמרט קורא לפינוי חד צדדי של רוב השטחים (ידיעות אחרונות, 5.12.03)". וכך נראה שלט החוצות:



כפי שניתן לראות, אין השלט מציין מי הגורם האחראי להזמנתו. המבקש ציין, כי בירור שערך באתרי אינטרנט העלה שמאחורי שלט חוצות זה עומדת המשיבה וכי השלט מהווה חלק ממסע הבחירות שלה. המבקש סבר כי פרסום באופן האמור מהווה הפרה של חוק התעמולה. פנייתו בענין זה למשיבה לא זכתה למענה.

2. לטענת המבקש, על פי הוראות חוק התעמולה, חייבים שלטי חוצות נושאי תעמולת בחירות לשאת את שם רשימת המועמדים שהזמינה אותם. המבקש למד על התובה האמורה מתוך סעיף 10(א)(3) לחוק התעמולה החל, לטענתו, גם על פרסום בדרך של שילוט חוצות, המוסדר בסעיף 10ב לחוק. המבקש ציין בבקשתו כי הדרישה שלטי החוצות ישאו את שם המזמין אינה

פוגעת בחופש הביטוי של המתמודדים, אלא תכליתה למנוע מהם להסתתר תחת מעטה אנונימיות.

על יסוד האמור עתר המבקש לצו אשר יורה למשיבה להימנע מלפרסם תעמולת בחירות על שלטי חוצות שלא על פי הוראות סעיף 10(א)(3) לחוק התעמולה וכן להסיר או לתקן שלטי חוצות דוגמת השלט נשוא הבקשה.

טענות המשיבה

3. ביום 2.2.06 הפניתי את הבקשה לתגובת המשיבה. בתגובתה דחתה המשיבה את טענות המבקש וסברה כי הפרשנות שנתן להוראות החוק הינה שגויה. על פי טענת המשיבה, סעיף 10(א) לחוק חל אך ורק על תעמולת בחירות הנעשית באמצעות מודעות מודפסות ואינו חל על פרסום בשילוט חוצות, אשר מוסדר בחוק באופן נפרד בסעיף 10ב לחוק. את טענתה כי סעיף 10(א) לחוק אינו חל ביחס לפרסום חוצות מבססת המשיבה על האמור בסעיף 10ב(ב) לחוק התעמולה, אשר קובע כי "על אף הוראות סעיפים 9, 10(א) ו-10א, תותר בתקופת הבחירות, תעמולת בחירות באמצעות השימוש במיתקן פרסום חוצות, בתנאים האלה..."(ההדגשה איננה במקור – ד.ב.). זאת ועוד, המשיבה טוענת כי קיים שוני רלוונטי בין מודעות מודפסות לבין פרסום חוצות, המצדיק להימנע מלהחיל את ההוראה בדבר חובת ציון שם רשימת המועמדים מטעמה נעשה הפרסום על פרסום חוצות. לטענת המשיבה, שוני זה נעוץ בכך שהמסרים בשלטי חוצות נדרשים להיות קצרים ותכליתיים, וזאת, בין היתר, בכדי למנוע העמסת מלל רב מידי על שלטי חוצות, אשר עלולה לגרום למפגע בטיחותי. בהקשר זה מפנה המשיבה לתקנה 8 לתקנות הדרכים (שילוט),

תש"ם-1980 (להלן: תקנות השילוט), אשר קובעת, בין היתר, כי "לא ישא שלט יותר מחמש מלים בשפה אחת או שמונה מלים בכל השפות יחד". כן טוענת המשיבה כי אף אם נוסח חוק התעמולה ניתן לשתי פרשנויות, הרי שיש להעדיף את הפרשנות המצמצמת את המגבלות המוטלות על הפרסום, וזאת לאור עקרון חופש הביטוי. לבסוף טוענת המשיבה כי הבקשה לוקה בשיהוי מהותי, וזאת בשים לב לכך כי הקמפיין נשוא הבקשה הגיע לסיומו ביום 31.1.06 ומרבית השלטים השנויים במחלוקת הוסרו כבר.

דיון

4. השאלה המרכזית שבפניי הינה האם חובת ציון שמה של רשימת המועמדים מטעמה מתפרסמת מודעת תעמולה, הקבועה בסעיף 10(א)(3) לחוק התעמולה ביחס למודעות מודפסות, חלה גם על תעמולת בחירות בדרך של פרסום חוצות, המוסדרת בסעיף 10ב לחוק התעמולה. במסגרת ההוראות החלות על פרסום מודעות תעמולה מודפסות נקבע בסעיף 10(א)(3) לחוק כך:

10(א)(3). המודעה תישא את שמו ומענו של המדפיס שהדפיס אותה ושל האדם האחראי להזמנתה; ואם פעל אותו אדם מטעם סיעה, רשימת מועמדים, מועמד בבחירות מיוחדות לראש רשות מקומית או גוף אחר, תישא המודעה את שם הסיעה, רשימת המועמדים, המועמד או הגוף כאמור, או את האות או הכינוי של הסיעה או רשימת המועמדים."

**"הגבלה על
מודעות
מודפסות**

השאלה שלפנינו היא, אפוא, שאלת תחולתו של התנאי האמור על סעיף 10ב לחוק התעמולה.

5. סעיף 10ב לחוק התעמולה, העוסק בפרסום חוצות, נוסף רק בחוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 17), התשס"א-2001 (להלן: תיקון מס' 17). על פי המגבלות שנקבעו בחוק התעמולה עד לתיקון מס' 17, כלל לא ניתן היה לעשות שימוש בפרסום על גבי שלטי חוצות במסגרת תעמולת הבחירות. הסדר פרסום החוצות נקבע בחוק התעמולה לפי המלצתו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-15, השופט מצא (ראו דברי ההסבר להצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון מס' 17) (פרסום חוצות) התשס"א-2000, ה"ח 2927 (תשס"א) 50). לנוכח העובדה כי מערכת הבחירות לכנסת ה-15 התאפיינה בהפרות נרחבות של הוראות חוק התעמולה הנוגעות לשילוט, ובשים לב לכך ששילוט חוצות נתפס כאמצעי תעמולה חיוני על ידי המתמודדים בבחירות, העיר השופט מצא כי ההסדרים בנושא טעונים עיון מחדש. בהקשר זה קבע:

"כשלעצמי אני סבור, כי ראוי לשקול תיקונים משני סוגים: מחד, צמצום היקף המיגבלות על שימוש בשלטי חוצות; ומאידך, שיכלול אמצעי האכיפה של המיגבלות שתיקבענה. בתחום הראשון... ראוי לקבוע הסדרים שיאפשרו הרחבת השימוש בשילוט חוצות מוגן, מן הסוג המקובל לפרסומת מסחרית בתחנות אוטובוס ובקרנות רחוב; וזאת תוך קיום פיקוח על חלוקה שוויונית של שטחי הפרסום הזמינים בין רשימות המועמדים המעוניינות להשתמש באמצעי זה".

(תב"כ 19,20/30 שינוי – התנועה החילונית נ' ישראל אחת, נהלים והחלטות שניתנו ופורסמו לקראת הבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה שהתקיימו במאי 1999, אב תשנ"ט, יולי 1999, 130, 135; כן ראו הערות נוספות בעניין במכתבו של השופט מצא מיום 13.7.99, שם, בע' 160-151).

כהתאם להערותיו של השופט מצא גובשו הוראות תיקון מס' 17, המתוות הסדר אשר מתיר שימוש בשלטי חוצות במסגרת תעמולת בחירות, באופן המבטיח את השוויון בין המתמודדים ומאפשר פיקוח נאות אחר היבט זה מצד מבקר המדינה.

6. התנאים המיוחדים לשימוש בפרסום חוצות במסגרת תעמולת הבחירות נקבעו בסעיף 10ב לחוק התעמולה. וכך מורה אותנו סעיף זה:

10ב (ב). על אף הוראות סעיפים 9, 10(א) ו-10א, תותר, בתקופת הבחירות, תעמולת בחירות באמצעות השימוש במיתקן פרסום חוצות, בתנאים האלה:

**"הסדר
פרסום
חוצות**

(1) תעמולת הבחירות היא מטעם מתמודד בבחירות אלה;

(2) משווק פרסום לא יפלה בין מתמודדים בבחירות בכל דרך שהיא, לרבות במחיר, במועדי פרסום ובשיבוץ תעמולת הבחירות במיתקני פרסום החוצות;

(3) משווק פרסום המפעיל למעלה מ-10 אחוזים מכלל מיתקני פרסום החוצות בשטח המדינה כולה או בשטח רשות מקומית מסוימת, לא יקצה למתמודד אחד בבחירות, במועד נתון, שטח פרסום לתעמולת בחירות על גבי המיתקנים המופעלים על ידו בשיעור העולה על השיעור כמפורט להלן משטח הפרסום שלו, הן במדינה כולה והן ברשות המקומית:

...

(4) מתמודד בבחירות לא יפרסם תעמולת בחירות על גבי מיתקני פרסום חוצות המופעלים על ידי משווק פרסום כאמור בפסקה (3), בשטח פרסום העולה על השיעור כמפורט באותה פסקה;

(5) תעמולת הבחירות תהיה על גבי מיתקן פרסום חוצות המופעל על ידי משווק פרסום אשר מסר הודעה כאמור בסעיף קטן (ג)1.

...ג)

...ד)

ה) בתקופה שאינה תקופת הבחירות כהגדרתה בסעיף קטן (א), לא יחולו לענין פרסום תעמולת בחירות באמצעות השימוש במיתקן פרסום חוצות האיסורים וההגבלות שבסעיף זה ובסעיפים 9, 10 ו-10א".

הבקשה שבפניי מצריכה הכרעה בשאלה האם התנאים הקבועים בסעיף 10ב לחוק התעמולה ממצים את המגבלות המוטלות על פרסום חוצות, כטענת המשיבה; או שמא חלה גם על פרסום חוצות המגבלה הקבועה בסעיף 10א(3), בדבר חובת ציון שם רשימת המועמדים מטעמה נעשה הפרסום, כטענת המבקש.

7. לאחר שבחנתי את טענות הצדדים, באתי לידי מסקנה כי יש לפרש את הוראות סעיף 10א(3) לחוק התעמולה כחלות בהתאמה על תעמולה בדרך של פרסום חוצות. בבסיס פרשנות זו ניצבת התפיסה לפיה ראוי כי מתמודדים בבחירות יזדהו במודעות התעמולה המתפרסמות מטעמם. גישה זו משרתת תכליות חשובות הנוגעות לניהול מערכת הבחירות: ראשית, זיהויו של המתמודד מטעמו נעשה פרסום התעמולה תורם להגינות ולשקיפות מערכת הבחירות, באשר הוא מחייב את המתמודד לשאת באחריות למסר המופץ על ידו; שנית, שיוך המסר למתמודד מזוהה וידוע מאפשר לבוחר הנחשף אליו להבין את הקשרם של הדברים ולנתח את המסר המופנה אליו בהתאם וכן מונע את הטעייתו בדבר זהות הגורם שמאחורי התעמולה המתפרסמת. שיקולי מדיניות ראויים אלה נתמכים בפרשנות מתאימה של סעיפי החוק, ועל כך אעמוד להלן.

8. כאמור, טענתה היסודית של המשיבה מתבססת על לשון הרישא של סעיף 10ב(ב) לחוק התעמולה ("על אף הוראות סעיפים 9, 10 (א) ו-10א, תותר, בתקופת הבחירות, תעמולת בחירות באמצעות השימוש במיתקן פרסום חוצות, בתנאים האלה..."). לכאורה, ניתן להסיק מלשונה של הרישא כי הוראות הסעיפים הנזכרים בה אינן חלות על תעמולה בדרך של פרסום חוצות. אלא, שהמשכו של הסעיף מורנו אחרת. וכך נקבע בהקשר זה בסעיף קטן (ה):

| | |
|--|---|
| <p>10ב(ה). בתקופה שאינה תקופת הבחירות כהגדרתה בסעיף קטן (א), לא יחולו לענין פרסום תעמולת בחירות באמצעות השימוש במיתקן פרסום חוצות האיסורים וההגבלות שבסעיף זה ובסעיפים 9, 10 (א) ו-10א".</p> | <p>"הסדר פרסום חוצות</p> |
|--|---|

הוראות סעיף 10ב(ה) קובעות כי בתקופה שאינה תקופת בחירות, אין חלים האיסורים וההגבלות שבסעיף 10(א). הנה כי כן, מכלל לאו נשמע הן: מלשון סעיף זה אנו למדים כי בגדריה של תקופת הבחירות, יחולו על פרסום תעמולת בחירות באמצעות שילוט חוצות אף האיסורים וההגבלות הרלוונטיים הקבועים בסעיף 10(א). לפיכך, דין טענתה האמורה של המשיבה להידחות.

9. בשים לב להוראות סעיף 10ב(ה), הרי שפרשנות החוק, המביאה בחשבון את הצורך בהתאמה בין המגבלות המוטלות על פרסומי תעמולה שונים ואת התפיסה הכללית אשר תוארה לעיל, מובילה למסקנה כי אין ברישת סעיף 10ב(ב) לחוק התעמולה כדי לשלול את תחולתן של הוראות סעיף 10(א) על פרסום חוצות. רישת סעיף 10ב(ב) מבקשת, למעשה, לקבוע שני סייגים להוראות הסעיפים הנזכרים בה: ראשית, היא באה לסייג את עצם האיסור על

תעמולת בחירות בדרכים שאינן מנויות בסעיפים אלה (ראו הרישא של סעיף 9(ב): "פרט לאמור בסעיף 10 לא תהיה תעמולת בחירות..."; וכן הרישא של סעיף 10(א): "לא תהא תעמולת בחירות באמצעות מודעות מודפסות המוצגות ברבים, אלא בהגבלות אלה:..."). בכך מוסיפה היא היתר לתעמולת בחירות בדרך של פרסום חוצות; שנית, רישת סעיף 10(ב) נועדה לשלול את תחולתן של אותן הוראות בסעיפים הנזכרים בה שאינן רלוונטיות לתעמולת בחירות בדרך של פרסום באמצעות שלטי חוצות. כך, למשל, מובן כי ההוראות הקבועות בסעיף 10(א) לעניין גודלן של מודעות מודפסות ולעניין הדבקתן על לוחות מודעות שיועדו לכך על ידי הרשות המקומית אינן רלוונטיות לפרסום בדרך של שילוט חוצות. עם זאת, אין ברישא של סעיף 10(ב) כדי לשלול את תחולתן של הוראות סעיף 10(א)(3) על תעמולת בחירות בדרך זו. זאת, מן הטעם כי לעניין זה אין מתקיים שוני רלוונטי בין מודעות מודפסות ומודעות עיתונים לבין פרסום חוצות, המצדיק שלא להחיל על אמצעי הפרסום האחרון את חובת ציון שמה של רשימת המועמדים מטעמה נעשה הפרסום, אשר חלה מפורשות על שני האמצעים הראשונים. תכליתה של מגבלה זו, עליה עמדתי לעיל, מתקיימת בשילוט החוצות כשם שהיא מתקיימת במודעות המודפסות ובמודעות המתפרסמות בעיתונים.

10. המשיבה ניסתה להצביע על שוני מהותי בין דרכי הפרסום, הנעוץ בדרישות הבטיחות המחייבות כי המסר המועבר בשלטי פרסום חוצות יהיה קצר ותמציתי, וזאת מטעמי בטיחות. דין טענה זו להידחות. אכן, על השימוש בשילוט חוצות להיעשות בדרך שלא תיצור מפגע בטיחותי. עם זאת, לא שוכנעתי כי יש בחובת ציון שם רשימת המועמדים שמאחורי הפרסום - אשר יכולה להיעשות

בקיצור רב (די אף בשימוש באות המסמלת את אותה רשימה) - בכדי לפגוע ביכולת להעביר את המסר התעמולתי המבוקש תוך שמירה על סטנדרטים דרושים של בטיחות. זה המקום לציין כי יישומה של הוראת סעיף 10(א)(3) לחוק התעמולה על פרסום חוצות מוביל לכך שעל שלט החוצות לשאת רק את שם רשימת המועמדים העומדת מאחוריה, ולא את שמו ומענו של המדפיס, שאינם רלוונטיים לענייננו, ואף לא את שם המזמין, אשר לפיה הוראת סעיף 10(ב)(1) אינו יכול להיות אחר מאשר המתמודד בבחירות.

בהקשר זה אעיר כי הפנייתה של המשיבה לתקנה 8 לתקנות השילוט טוב היה אלמלא נעשתה. מעבר לכך שתקנות אלה אינן עניינן בפרסום חוצות מן הסוג בו אנו עוסקים, הרי המשיבה עצמה, במסע התעמולה נשוא הבקשה ובאותו שלט חוצות הנדון כאן, מפרה את ההגבלה הקבועה בהן לעניין מספר המילים המותר על פי התקנות הנ"ל.

11. טעם נוסף לפרשנות לפיה חלות הוראות סעיף 10(א)(3) גם על תעמולת בחירות בדרך של פרסום חוצות נובע מן התנאי הקבוע בסעיף 10(ב)(1), בו נקבע כי תעמולת הבחירות היא "מטעם מתמודד בבחירות אלה". להוראה זו מספר תכליות עליהן אין צורך לעמוד בפרוטרוט, כגון הבטחת שוויון הזדמנויות בין המועמדים לנוכח עובדת היותם של שלטי החוצות משאב מוגבל וכן מניעת עקיפת המגבלות הקבועות בחוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973. לאור התפיסה הכללית עליה עמדתי לעיל, בדבר חשיבות זיהויו של המתמודד מטעמו מתפרסמת תעמולת בחירות, הרי שסבורה אני כי הוראה זו משמיעה גם היא כי פרסום תעמולת בחירות על גבי שלטי חוצות צריך להעיד על עצמו מטעם מי פורסם.

12. לסיום אבקש להתייחס לטענתה של המשיבה כי לאור הכלל לפיו יש לבחור בפרשנות המקיימת את חופש הביטוי ואינה מגבילה אותו, אין להחיל את הוראות סעיף 10(א)(3) לחוק התעמולה על פרסומי תוצות. טענה זו דינה להידחות. הוראות סעיף 10(א)(3) לחוק התעמולה אינן מטילות הגבלות באשר לתוכנם של מסרי התעמולה לגופם, אך הן אכן מונעות מן המפרסם אפשרות להסתתר מאחורי מעטה של אנונימיות. הגם שבמקרים מסוימים עקרון חופש הביטוי מצדיק גם הגנה על עצם האנונימיות של בעל הביטוי, הרי שבנסיבות של תעמולת בחירות מטעם רשימת מועמדים, נסוגה ההגנה על האנונימיות בפני התכליות עליהן עמדתי לעיל, בדבר שמירה על הגינות ושקיפות מערכת הבחירות, מניעת הטעיה והבטחת יכולתו של הבוחר לעבד ולנתח את המסרים המופנה אליו בהקשרם הנכון.

13. סוף דבר. מצאתי כי הוראות סעיף 10(א)(3) לחוק התעמולה תלות גם על פרסומי תוצות ועל כן אסורה תעמולת בחירות בדרך של שילוט תוצות ללא ציון שם רשימת המועמדים העומדת מאחוריה. לנוכח הודעת המשיבה כי מסע התעמולה נשוא הבקשה בא אל סיומו, הרי שהבקשה לצו מניעה כנגד מסע תעמולה זה נתייתה. בה בעת, מכאן ואילך תידרש המשיבה, כמו גם יתר המתמודדים בבחירות, להקפיד על קיומן של הוראות סעיף 10(א)(3) בדבר ציון זהות רשימות המועמדים גם במסגרת פרסום תוצות.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
 יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
 לכנסת השבע-עשרה

ירושלים, כ"ח בשבט התשס"ו
26 בפברואר 2006

לכבוד:

באי-כוח הרשימות המתמודדות בבחירות לכנסת ה-17

נציגי רשימות נכבדים,

**הנדון: תעמולת בחירות בחוצות –
שמירה על הוראות החוק למניעת מפגעי בטיחות וסביבה**

1. לקראת החודש האחרון של מערכת הבחירות, ברצוני להסב את תשומת ליבכם לבעיה הקשה של שימוש בלתי חוקי ופרוע במודעות ובשלטים ברחובות הערים, בצידי הדרכים ובצמתים. מידי מערכת בחירות חוזרת על עצמה תופעה חמורה זו, במסגרתה מכסים שלטים ומודעות תעמולה כל חלקה טובה: קירות בתים, חומות וגדרות, עצים ועמודי תאורה, מעקות בטיחות ודפנות של גשרים ואף תמרורים ושלטי הכוונה ואזהרה לנהגים. דומני שאין צורך להכביר מילים בעניין ההשלכות הקשות הנובעות מכך, ובראשן יצירת מפגעים בטיחותיים ופגיעה באיכות הסביבה.

2. לפיכך, אבקשכם להנחות את כל הפועלים מטעמכם בתעמולת הבחירות, ולהעמידם על החובה להקפיד על שמירת הוראות החוק. בהזדמנות זו אבקש לרענן את זכרונכם באיסורים המרכזיים הרלוונטיים לענייננו וכן לעמוד על התוצאות אותן עלולה הפרתם לגרום:

א. חוק שמירת הנקיון, התשמ"ד-1984 אוסר על אדם ללכלך את רשות הרבים, ובתוך כך קובע חזקה לפיה המדביק או תולה שלא כדין מודעה או שלט רואים אותו כמלכלך את רשות הרבים. מן הראוי

לציין כי לצורך איסור זה רואים גם את מי שתוכנה של המודעה מצביע עליו כמי שהזמין את הכנתו או הדבקתו כמי שלכלכך את רשות הרבים. סעיף העונשין הקבוע בחוק מטיל עונשים של קנס ואף מאסר על הפרת האיסור הנזכר לעיל. פרט לכך, מסמיך החוק שורה של גורמים להוציא צו ניקוי המורה למי שלכלכך את רשות הרבים לנקות את שלוכלך, ובמידה שלא קוים צו הניקוי, לבצע את הנדרש על פיו ולחייב את המצווה בתשלום כפל ההוצאות שהוצאו.

ב. חוק הדרכים (שילוט), תשכ"ו-1966 אוסר על התקנת שלט הנראה לעיני מי שנוהג בדרך בין-עירונית, אלא אם ניתן לכך היתר על פי חוק זה. שלטי תעמולה אינם ממין השלטים העשויים לקבל היתר לפי הוראות החוק. על כן רשאיות הרשויות המוסמכות לסלק שלטי תעמולה, בכפוף להוראות החוק, ולחייב את בעל השלט בכפל ההוצאות שהוצאו לשם כך. לעניין זה ראו מכתבה המצ"ב של חברת "דרך ארץ", מפעילת כביש חוצה ישראל, בדבר כוונתה להפעיל את הסמכויות שהוענקו לה לצורך זה. אף בחוק זה קבוע סעיף עונשין המטיל קנס על מתקין שלט בניגוד להוראותיו.

ג. חוק הבחירות (דרכי תעמולה) תשי"ט – 1959 מורה כי מודעות תעמולה לא יודבקו אלא על לוחות מודעות שיועדו לכך על ידי הרשות המקומית וכי פרסום חוצות ייעשה רק על גבי "מיתקן פרסום חוצות", כמובנו בחוק. בחוק זה נקבעה סנקציה של מאסר או קנס על המפר את הוראותיו. כן רלוונטיות לעניינו הסמכויות המוקנות בחוק ליו"ר ועדת הבחירות: לצד הסמכות הכללית ליתן צו מניעה במקרה של הפרת הוראות החוק, בסמכות יו"ר ועדת הבחירות, עד היום ה- 60 לאחר יום הבחירות, ליתן צו המחייב את המתמודדים להסיר מודעות שהודבקו או הוצגו בניגוד להוראות

החוק ולנקות או לשקם את המקרקעין שהושחתו כתוצאה מכך. במקרה של אי קיום צו כאמור, בסמכות יו"ר ועדת הבחירות להורות לגורמים הרלוונטיים לבצע את הנדרש על פי הצו, ובמקביל להורות ליו"ר הכנסת לנכות את עלות ביצוע הצו מכספי מימון המפלגות להם זכאי מי שכנגדו ניתן הצו. בהקשר זה אעיר כי אם אדרש להפעיל סמכותי זו, הרי שיש בכוונתי לראות בתוכן המודעה ראייה נסיבתית לזהות רשימת המועמדים העומדת מאחוריה, באותם מקרים בהם לא תישא המודעה את שם הרשימה המזמינה, כדרוש בחוק.

ד. חוק העונשין, תשל"ז - 1977: עוד ראוי לתת את הדעת להוראות חוק העונשין, ובכלל זה לסעיף 196 לחוק, האוסר השחתת פני מקרקעין ולסעיף 196א לחוק זה, הקובע כי יראו כמבצע עבירה לפי סעיף 196 מי שתוכנה של המודעה מצביע עליו.

3. הנה כי כן, נושא התעמולה בחוצות מוסדר בשורה של הסדרים חקוקים, הכוללים גם מנגנוני אכיפה כמפורט לעיל. אלא שהניסיון מלמד כי במנגנונים אלה אין די בכדי להרתיע מפני תעמולת בחירות בלתי חוקית בחוצות ואף לא כדי להבטיח את הסרת המודעות הבלתי חוקיות ואת מניעתם של המפגעים הבטיחותיים והסביבתיים הכרוכים בהן. אשר על כן, רואה אני לנכון להתייחס למספר פרקטיקות נפוצות של תעמולה בחוצות שפגיעתן רעה במיוחד ובאשר אליהן נדרשים אתם להקפיד הקפדה יתרה על שמירת החוק.

הפרקטיקה הראשונה היא שימוש במודעות מודבקות. מודעות אלה אינן ניתנות להסרה בנקל ולרוב מוסיפות להתנוסס בחוצות זמן רב לאחר תום מערכת הבחירות, תוך שהן גורמות נזק

לרכוש ציבורי ופרטי ומכערות את הסביבה. על כן אבקשכם להקפיד כי הפועלים מטעמכם ידביקו מודעות אך ורק על לוחות המודעות המוקצים לכך. בהקשר זה, ראו מכתבי המצ"ב ליו"ר מרכז השלטון המקומי, בו התבקש לפעול בכדי להבטיח כי הרשויות המקומיות יקצו לוחות מודעות לשימושן של הרשימות המתמודדות.

הפרקטיקה הבעייתית השנייה הינה התעמולה בדרכים הבינעירוניות. השלטים הנתלים בדרכים הבינעירוניות מסכנים את הנוסעים בדרך. זאת, באשר הם מסיחים את דעתם של הנהגים ובמקרים רבים אף ניתקים ממקומם ומתעופפים בכבישים באופן היוצר מפגע בטיחותי של ממש. בנוסף, מובן שאין צורך לעמוד על חומרת הדבקתן של מודעות תעמולה על גבי תמרורים ושלטי הכוונה. על כן אבקשכם להקפיד להורות לפועלים מטעמכם להימנע באופן מוחלט מלהדביק ומלתלות מודעות ושלטי תעמולה בנתיבי התחבורה הבינעירוניים.

פרקטיקה בעייתית נוספת הינה חלוקת כרוזי תעמולה ("פליירים") בצמתים. חלוקת הפליירים בצמתים מסכנת אף היא את הנוסעים בדרך, כמו גם את מחלקי הפליירים עצמם - לרוב ילדים - המסתכנים בהתרוצצם בין המכוניות. זאת ועוד, פליירים אלה נזרקים עד מהרה על ידי הנהגים והולכי הרגל ומלכלכים עד מאוד את הסביבה. על כן אבקשכם להימנע גם מהפצת חומרי תעמולה בדרך זו.

4. אבקשכם כי תיתנו דעתכם להוראות החוק הנוגעות לעניין ולדגשים הנזכרים לעיל ותפעלו בצורה נחושה בכדי להבטיח כי מערכת הבחירות לא תהא כרוכה בפגיעה בביטחון בדרכים

ובאיכות הסביבה. אציין כי גורמי אכיפת החוק עימם נועדתי
 הדגישו את כוונתם לנקוט באמצעי אכיפה אפקטיביים ואני רואה
 לנכון להעמידכם על כך.

בכבוד רב ובברכה,

דורית ביניש
 שופטת בית המשפט העליון
 יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
 לכנסת השבע-עשרה

העתק:
 מנכ"לית המשרד לאיכות הסביבה
 היועצת המשפטית במשרד לאיכות הסביבה
 מנכ"ל החברה הלאומית לדרכים בישראל
 מנכ"ל חברת "דרך ארץ"
 גב' תמר אדרי, מנכ"ל ועדת הבחירות

ירושלים, י"ב בניסן התשס"ו
11 באפריל 2006

החלטה

בעקבות דיווחים שנתקבלו מאת מע"צ-החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (להלן: מע"צ), בדבר שלטי תעמולה שניתלו שלא כדין ברחבי הארץ, הוצאו ביום 27.3.06 וביום 30.3.06 צווים שהורו לרשימות השונות שהתמודדו בבחירות להסיר את שלטי התעמולה שפורטו בדיווחים. הצווים הוצאו מתוקף הסמכות המסורה ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית בסעיף 17ג(א) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: חוק התעמולה).

ביום 10.4.06 הוגש מטעם מע"צ דיווח משלים שעניינו שלטי תעמולה שטרם הוסרו חרף הוראת הצווים הנ"ל. מדיווח זה עולה, כי על אף שחלק מהשלטים הוסרו על ידי הרשימות, נותרו עדיין פזורים ברחבי ישראל שלטי תעמולה רבים מאוד. השלטים שנותרו הינם בגדר מפגע סביבתי והם אף יוצרים סיכון בטיחותי לנוסעים בדרכים.

משנמנעו חלק מהרשימות מלקיים את הצווים האמורים במלואם הרי שנתונה בידי הסמכות להורות על הסרת השלטים בידי מע"צ ועל ניכוי עלות ביצוע הצווים מכספי המימון להם זכאיות הרשימות נגדן ניתנו הצווים (סעיף 17ג(ב) לחוק התעמולה).

ואולם, על מנת להימנע מפגיעה בכספי מימון המפלגות של הרשימות, הנני רואה ליתן לרשימות הזדמנות אחרונה לקיים את הצווים שניתנו נגדן. אשר על כן, לאחר שעיינתי בדיווח המעודכן רואה אני להוציא את הצווים הבאים כדלקמן:

1. רשימת ברית עולם תסיר את השלט שנתלה מטעמה בכביש 4 בקילומטר ה-232.
2. רשימת בל"ד תסיר את השלטים שנתלו מטעמה בכביש 65 בקילומטר ה-21. כן תסיר רשימת בל"ד את השלטים שנתלו מטעמה בכביש 85 בקילומטר ה-3, 7 ו-16 ובכביש 70 בין הקילומטר ה-53 לקילומטר ה-67. בנוסף תסיר רשימת בל"ד את השלטים שנתלו מטעמה בכביש 75 בקילומטר ה-18 ובכביש 754 בין הקילומטרים ה-58 ל-60.
3. רשימת קדימה תסיר את השלטים הרבים שנתלו מטעמה בכביש 89 בקילומטר ה-16 ובכביש 70 בקילומטר ה-69.
4. רשימת רע"מ-תע"ל תסיר את השלטים שנתלו מטעמה בכביש 89 בקילומטר ה-16 וכן תסיר את השלטים שנתלו מטעמה בכביש 65 בין הקילומטר ה-18 לקילומטר ה-28. בנוסף תסיר רשימת רע"מ-תע"ל את השלטים שנתלו מטעמה בכביש 85 בקילומטר ה-7, 8, 12, 14, 16 ו-25, בכביש 70 בין הקילומטר ה-59 לקילומטר ה-67 ובכביש 754 בקילומטר ה-54 וה-58.
5. רשימת חד"ש תסיר את השלטים שנתלו מטעמה בכביש 70 בין הקילומטר ה-69 לקילומטר ה-76. כן תסיר הרשימה את השלטים שנתלו מטעמה בכביש 75 בקילומטר ה-17, בכביש 60 בין הקילומטרים ה-219 ל-221, בכביש 700 בקילומטרים ה-25-24 ובכביש 754 בקילומטר ה-58.

6. רשימת העבודה תסיר את השלטים שנתלו מטעמה בכביש 4 בקילומטר ה-231 ובכביש 70 בקילומטר ה-38 ובקילומטר ה-69. כן תסיר הרשימה את השלטים שנתלו מטעמה בכביש 75 בקילומטר ה-4, 24 ו-32 ובכביש 77 בקילומטר ה-49.
7. רשימת שינוי תסיר את השלטים שנתלו מטעמה בכביש 85 בקילומטרים ה-13.
8. רשימת הליכוד תסיר את השלט שנתלה מטעמה בכביש 70 בקילומטר ה-69, בכביש 781 בצומת מורשת ובכביש 90 בקילומטר ה-467.
9. רשימת מרצ תסיר את השלטים שנתלו מטעמה בכביש 70 בקילומטר ה-65 ובקילומטר ה-70.
10. רשימת האיחוד הלאומי-מפד"ל תסיר את השלטים שנתלו מטעמה בכביש 85 בקילומטר ה-13 ובקילומטר ה-24 ובכביש 70 בקילומטר ה-53 ובקילומטר ה-75.
11. רשימת חרות תסיר את השלטים שהודבקו מטעמה בכביש 4 בקילומטר ה-174.
12. רשימת תפנית תסיר את השלט שנתלה מטעמה בכביש 73 בקילומטר ה-8.

על כל הרשימות לבצע את הצווים הנזכרים לעיל עד ליום 21.4.06 בשעה 12.00 בצהריים. יודגש כי חובה על הרשימות להנחות את הפעילים שלא להסתכן במהלך הסרת השלטים ובמיוחד שלא להסיר שלטים שנתלו על עמודי חשמל. הסרת שלטים שנתלו על עמודי חשמל תיעשה רק על ידי הגורמים המוסמכים לכך.

שלטים שיוותרו תלויים לאחר ה-21.4.06 יוסרו על ידי מע"צ. לאחר שיוסרו שלטי התעמולה תגיש מע"צ דיווח על עלות ביצוע הצווים.

רשימה המבקשת להודיע כי הסירה את שלטי התעמולה שניתלו מטעמה במיקומים המפורטים לעיל, או למסור כל תגובה אחרת, תעשה כן עד ליום 20.4.06.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

ירושלים, י"ז בסיוון התשס"ו
13 ביוני 2006

החלטה

1. בהחלטתי מיום 11.4.06 ניתנו צווים לרשימות השונות שהתמודדו בבחירות להסיר שלטי תעמולה שניתלו מטעמן שלא כדין ברחבי הארץ. החלטתי זו ניתנה בעקבות דיווח משלים שהוגש מטעם מע"צ-החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (להלן: מע"צ) בענין שלטי תעמולה שלא הוסרו חרף קיומם של צווים בעניינם. בהחלטתי ציינתי כי על מנת להימנע מפגיעה בכספי המימון של הרשימות ניתנת להן בזאת הזדמנות נוספת להסיר את השלטים בעצמן.

המועד שנקבע לביצוע הצווים היה עד ליום 21.4.06. על פי האמור בהחלטה, שלטים שיוותרו תלויים לאחר המועד האמור יוסרו על ידי מע"צ ומע"צ תגיש דיווח על עלות ביצוע הצווים.

2. ביום 16.5.06 הוגש דיווח מטעם מע"צ בענין השלטים שהוסרו. בדיווח נמסר מיקומם של השלטים שהוסרו וכן צורפה אליו רשימה של עלויות ההסרה ביחס לכל רשימה (העבודה – 2,200 ₪; שינוי – 110 ₪; ליכוד – 220 ₪; מרץ – 3,300 ₪; חרות – 2,200 ₪; בל"ד – 880 ₪; האיחוד הלאומי – 110 ₪; רע"מ-תע"ל – 1,210 ₪ ו-חד"ש – 550 ₪).

3. לאחר קבלת הדיווח ביקשתי לקבל את תגובות הרשימות. חלק מהרשימות הודיעו כי הן מסכימות לניכוי העלויות עליהן הודיעה מע"צ מתוך כספי מימון המפלגות שלהן. הרשימות הודיעו כי הסכמתן ניתנת על מנת להימנע מקיום הליכים כלשהם ומבלי להודות בעובדות הנטענות

נגדן. הרשימות שהודיעו על הסכמתן לניכוי היו שינוי, הליכוד, מרצ, האיחוד הלאומי ורע"מ-תע"ל.

מנגד, מספר רשימות הודיעו על התנגדותן לניכוי. רשימת העבודה הודיעה כי במקביל להחלטתי מיום 11.4.06 היא קיבלה דרישה ממע"צ לתשלום סכום של כ-600,000₪ עבור ניכוי שלטים וכי עד לסיום הברור בענין זה היא מבקשת שלא להגיב. רשימת חד"ש הודיעה כי היא מתנגדת לאמור בדיווח מע"צ ולניכוי העלות מתוך כספי המימון שלה. מטעם חד"ש נטען כי ההודעות על הצווים הקודמים לא הגיעו לידיה וכי היא מכחישה את תליית השלטים. רשימת בל"ד לא הגישה תגובה ומצד רשימת חרות הוגשה בקשה שלא לחייב את הרשימה.

4. לאחר שעיינתי בתגובות האמורות הגיעה העת ליתן את החלטתי.

באשר לרשימות שהסכימו לניכוי הסכומים שנקבו בהודעת מע"צ מתוך כספי מימון המפלגות שלהן הרי שבעניינן מתבקשת יושבת-ראש הכנסת לפעול על פי האמור בסעיף 17ג(ב) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 ולהעביר לידי מע"צ את הסכומים השונים על פי הפירוט הבא: שינוי - 110₪; ליכוד - 220₪; מרץ - 3,300₪; האיחוד הלאומי - 110₪; רע"מ-תע"ל - 1,210₪. באשר לרשימת שינוי, מכיוון שלא עלה בידי רשימה זו להיכנס לכנסת השבע-עשרה ספק אם קיימת אפשרות ניכוי בעניינה ובמידה שאין אפשרות כזו מתבקשת מפלגת שינוי להעביר את הסכום שנקב ישירות לחברת מע"צ, באמצעות משרד עורכי הדין א' שרקון.

באשר לרשימת בל"ד, תנכה יושבת-ראש הכנסת את מלוא הסכום שנקב בהודעת מע"צ (880₪) מכספי מימון המפלגות המגיעים לה ותעבירם לידי מע"צ.

באשר לרשימת חד"ש הרי שטוב היה אם היתה נמנעת מלהעלות את טענותיה ולפחות עורכת ביקורת מקיפה יותר. הצווים הקודמים בענין שלטי התעמולה של רשימת חד"ש הועברו לרשימה ואישור לכך קיים בועדת הבחירות. לפיכך, דין טענותיה של חד"ש להידחות. עם זאת, מכיוון שרק ביחס לחלק מהשלטים שציינה מע"צ בהודעתה האחרונה ניתנו צווים קודם לכן תנכה יושבת-ראש הכנסת סכום של 330 ₪ בלבד מכספי המימון של חד"ש.

באשר לרשימת חרות, הרי שמכיוון שרשימה זו לא היתה סיעה בכנסת היוצאת והיא אינה זכאית לכספי מימון מפלגות אין ניתן להורות על ניכוי כלשהו בעניינה. מע"צ תוכל לפעול בעניינה של רשימת חרות באמצעים האחרים העומדים לרשותה.

באשר לרשימת העבודה, מכיוון שהשלטים שמע"צ הסירה כמפורט בהודעתה האחרונה אינם שלטים שניתן בעניינם צו קודם לכן (למעט שלט אחד), איני רואה להורות על ניכוי עלויות ההסרה מכספי המימון של הרשימה.

5. לסיכום, נראה כי המאמצים הרבים שהושקעו במערכת הבחירות הנוכחית בשמירה על איכות הסביבה אכן הניבו תוצאות. מרבית הרשימות המתמודדות נמנעו משימוש במודעות מודבקות ובכך נמנעו זיהום מסיבי של קירות, שלטים וגדרות. תליית שלטי תעמולה לאורך כבישים ובמרכזי הערים היא מתזה נפוץ בתקופת בחירות וספק אם באמת ניתן למנוע תופעה זו המהווה חלק בלתי נפרד מכל מערכת בחירות. עם זאת, האחריות על הרשימות היא להנחות את פעיליהן שלא להסתכן בעת תליית השלטים, שלא לתלות שלטים באופן שמסכן את הציבור וכן באחריותן להסיר את השלטים בתום הבחירות. נראה, כי בעקבות הצווים שניתנו

פעלו מרבית הרשימות במרץ ורוב השלטים הוסרו. אלה שלא הוסרו על ידי הרשימות הוסרו על ידי מע"צ ועלות ההסרה נוכחה מכספי המימון של הרשימות, כאמור בהחלטתי זו. פעילותן של הרשימות המתמודדות בהסרת השלטים מלמדת על איכפתיות והפנמה של ערכי איכות סביבה ועל כך יש לברך. הנני תקווה כי מגמת השיפור תימשך גם במערכות הבחירות הבאות.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

ירושלים, א' בניסן התשס"ו
30 במרץ 2006

החלטה

מטעם עיריית חיפה הוגשה תלונה בדבר שלטי תעמולה שהודבקו שלא כדין על קירות בעיר חיפה, במיוחד באיזור תחנת הרכבת בת-גלים ובאיזור גשר פז. לתלונה צורפו תמונות בהם נראים קירות רבים שעליהם הודבקו שורות ארוכות של שלטי תעמולה של רשימת העבודה. שלטים אלה מכערים מאוד את הסביבה והדבקתם על הקירות הינה בניגוד לחוק ולהוראות שנמסרו לרשימות.

לפיכך, לאחר שעיינתי בתמונות המצורפות לתלונה הנני מורה כי רשימת העבודה תסיר את כל השלטים שהודבקו מטעמה על קירות בסביבת תחנת הרכבת "בת-גלים" ובסביבת גשר פז. על רשימת העבודה לבצע את הצו עד ליום 31.3.06 בשעה 11:00 בבוקר. תשומת לב רשימת העבודה ועיריית חיפה לסמכויות המסורות לי מכוח סעיף 17ג(ב) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

ירושלים, כ"ו בניסן התשס"ו
24 באפריל 2006

החלטה

ביום 30.3.06 ניתן צו המורה לרשימת העבודה להסיר את כל השלטים שהודבקו מטעמה על קירות בסביבת תחנת הרכבת "בת גלים" ובסביבות גשר פז.

ביום 5.4.06 הוגשה הודעה מטעם עיריית חיפה בה נטען כי מודעות רבות טרם הוסרו וכי קיימות עדיין מודעות רבות, במיוחד בכניסה הדרומית לחיפה (באזור תחנת רכבת בת גלים) וכן באזור צומת הצי'ק-פוסט צומת לב המפרץ.

ביום 11.4.06 נשלחה הודעה מאת רשימת העבודה בה נמסר כי נשלחו צוותים של הרשימה להסיר את השלטים שנותרו תלויים וכי צוות נוסף יישלח בהקדם על מנת לבדוק את הטענות שהועלו בהודעה מטעם עיריית חיפה מיום 5.4.06.

ביום 17.4.06 וכן ביום 23.4.06 הוגשו הודעות נוספות מטעם עיריית חיפה ובהן נטען כי עדיין קיימות מודעות תלויות ברחבי העיר, במקומות שפורטו לעיל. מודעות אלה שנותרו איתנו כ"מזכרת" מהבחירות שנערכו פוגעות בסביבה ומכערות את רחובות העיר.

על אף שמתוך ההודעות שהוגשו עולה כי רשימת העבודה עשתה מאמץ להסיר את השלטים שניתלו מטעמה ברחבי העיר הרי שככל הנראה, לא נעשו די מאמצים על מנת להשיב את המצב

לקדמותו. לפיכך, משנמנעה רשימת העבודה מלקיים את הצו שניתן נגדה במלואו, ניתן בזה צו המורה לעיריית חיפה לבצע בעצמה את ניקוי המודעות שנותרו. לאחר סיום העבודה תגיש המבקשת דיווח על עלות ביצוע הצו.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

ירושלים, כ"ב באדר התשס"ו
22 במרץ 2006

אל : באי-כות הרשימות

הנדון : תליית מודעות תעמולה על גבי מתקנים של חברת החשמל

ביום 20.3.06 הועברה אלי פנייה מאת חברת החשמל שעניינה התופעה של תליית מודעות תעמולה על גבי מתקנים של חברת החשמל. בפנייה צויין כי טיפוס על גבי עמודי חשמל מהווה סכנת מוות וכי חברת החשמל הודיעה לרשימות מבעוד מועד על האיסור לתלות מודעות תעמולה על עמודי חשמל. לפנייה צורפו תמונות בהן נראים עמודי חשמל אשר עליהם נתלו מודעות מטעם רשימת האיחוד הלאומי-המפד"ל ומטעם רשימת העבודה.

אין ספק כי מדובר בתופעה חמורה ביותר ובהתנהגות אשר עלולה לסכן חיי אדם. טיפוס על עמודי חשמל של חברת החשמל לצורך תליית מודעות תעמולה עלול להסתיים באסון שכולנו נצטער עליו.

לפיכך, הנני פונה אליכם בדרישה כי תנחו באופן חד-משמעי את הפעילים מטעמכם, שמעבר לאיסור הכללי על תליית מודעות במקומות שלא נועדו לכך, האיסור על תליית מודעות על גבי עמודי חשמל מסכן אותם באופן חמור ויש להימנע מכך לחלוטין. יודגש כי האחריות הפלילית והאזרחית לפגיעות העלולות להיגרם תחול על הרשימות במישרין.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

ג. שימוש בנכסי ציבור בקשר
עם תעמולת בחירות

**כפני כבוד השופטת ד' ביניש
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה**

ירושלים, ב' בשבט התשס"ו
31 בינואר 2006

תב"כ 2/17

המבקשת: הליכוד, תנועה לאומית ליברלית

נ ג ד

המשיבה: מפלגת קדימה

בקשה למתן צו מניעה לפי סעיף
17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה),
תשי"ט-1959

בשם המבקשת: עו"ד אבי וינרוט

בשם המשיבה: עו"ד איתן הברמן

החלטה*

כפניי בקשה מטעם תנועת הליכוד (להלן: המבקשת) לצו מניעה לפי סעיף 17ב(א) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: חוק התעמולה).

טענות הצדדים

1. על פי האמור בבקשה, למבקשת נודע מפרסומים בתקשורת כי מפלגת קדימה (להלן: המשיבה) יזמה שיתוף פעולה עם הקרן הקיימת לישראל (להלן: קק"ל) במסגרתו יינטע באדמות הנגב יער

שייקרא על שמה של המשיבה, דהיינו, "יער קדימה". המבקשת טענה בבקשתה, כי המקרקעין בהם מתוכננת נטיעת היער הם מקרקעין השייכים למדינת ישראל ועל כן הם בגדר "נכסי ציבור" שהשימוש בהם בקשר עם תעמולת בחירות הינו אסור על פי הוראת סעיף 2א לחוק התעמולה. בבקשה נטען כי ביצוע הנטיעה בסמוך למועד הבחירות מלמד בבירור על האופי התעמולתי של היוזמה המתוכננת ולפיכך, ההתקשרות בין המשיבה לקק"ל הינה מנוגדת להוראת סעיף 2א הנ"ל ויש למנעה. בנוסף נטען בבקשה כי קק"ל אף הסכימה לקיים את נטיעת היער במחיר נמוך מהמחיר המקובל (10ש"ח לעץ במקום 18ש"ח) ובכך מסבסדת קק"ל את תעמולת הבחירות של המשיבה, דבר פסול לכשעצמו.

2. המשיבה דחתה בתגובתה את טענות המבקשת. המשיבה הסבירה בתגובתה כי אכן יזמה, בשיתוף קק"ל, נטיעת יער בהיקף של כ-10,000 עצים בנגב, אולם ההתקשרות עם קק"ל נעשתה בצינורות המקובלים ותנאי ההתקשרות הם התנאים שקק"ל מציעה לכל תורם המבקש לנטוע יער בסדר גודל כזה. המשיבה ציינה כי הכספים שיועברו לקק"ל עבור הנטיעה יהיו כספים השייכים למשיבה, אשר בחלקם באים מדמי ההצטרפות המשולמים על ידי המתפקדים למפלגה, וכי כל חבר מפלגה יקבל תעודת הוקרה על דבר השתתפותו בהעלאת התרומה לנטיעה. בהתחשב כאמור טענה המשיבה כי ביוזמה

* נגד החלטה זו הוגשה עתירה לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק על ידי רשימת הליכוד (בג"ץ 1094/06). העתירה נדחתה. פסק הדין מצורף.

המתוכננת אין נעשה שימוש אסור בכספי ציבור או בנכסי ציבור לצרכי תעמולה וכי לא נפל פגם או פסול כלשהו המצדיק את מניעת הנטיעה המתוכננת.

3. לנוכח המחלוקות העובדתיות בדבר אופי ההתקשרות בין קק"ל למשיבה הוריתי לקק"ל להגיש את התייחסותה לטענות והתייחסות זו הוגשה ביום 30.1.06. על פי האמור בתגובתה של קק"ל כל גורם, פרטי או ציבורי, יכול להרים תרומה למימון נטיעות בישראל וכי המחיר של 10 ש"ח לעץ הינו המחיר המקובל בקק"ל לתרומה בסדר גודל של 10,000 עצים ומעלה, כפי שכאמור מתוכננת להיות התרומה במקרה דנן. קק"ל ציינה, כי כל תרומה עבור נטיעת עץ מזכה את התורם בתעודת הוקרה על תרומתו וכי תרומה בסדר גודל של 10,000 עצים ומעלה מזכה את התורם גם בזכות לבחור שם ליער שיוקם ובהצבת שלט הוקרה באתר.

דיון

4. הנטיעה המתוכננת של "יער קדימה" אמורה להתבצע על אדמות מדינה אף כי כעולה מתגובת קק"ל, טרם נקבע האתר לנטיעה. אין חולק, כי אדמות המדינה כולן באות תחת המונח "נכסי ציבור", אשר השימוש בהם בקשר עם תעמולת בחירות הינו אסור על פי סעיף 2 לחוק התעמולה.

השאלה היא, אם במקרה דנן נעשה שימוש פסול בנכסי המדינה בקשר עם תעמולת בחירות ואם יהא זה מוצדק ליתן צו מניעה כנגד היוזמה המתוכננת. לאחר שעיינתי בטענות הצדדים ובהתייחסות מטעם קק"ל הגעתי לכלל מסקנה כי אין ליתן צו מניעה במקרה דנן.

5. אכן, כאמור, המקרקעין עליהם מתוכננת נטיעת היער הינם בגדר נכסי ציבור. ואכן, יש להניח כי נטיעת היער על ידי המשיבה נעשית במסגרת מסע הבחירות שלה מתוך שאיפה להעביר לציבור מסר ערכי מטעמה בדבר החשיבות של פיתוח הנגב. יחד עם זאת, לא שוכנעתי כי היוזמה האמורה עולה כדי הפרת האיסור על השימוש בנכסי ציבור.

משמעות האיסור על "שימוש בנכסי ציבור", המופיע בסעיף 2א לחוק התעמולה, היא איסור על רתימת משאבים ציבוריים ושימוש בתקציבים ציבוריים לצרכי התעמולה של רשימות המתמודדות בבחירות. תכלית האיסור היא למנוע ממי שנמצא בעמדת שליטה על נכסים וכספים, שייעודם הוא לשרת את הכלל, מלנצל את מעמדו המיוחד על מנת להשתמש בנכסים שבשליטתו לטובתה של מפלגה מסוימת. שימוש כאמור בנכסי ציבור הינו כמעילה בכספי הציבור ובאמונו (השוו: החלטתו של השופט חשין בתב"כ 13/16 אושעיה נ' סיעת "ישראל בעליה").

6. במקרה דנן אין המשיבה עושה שימוש אסור בנכסי ציבור. אכן, יוזמתה של המשיבה מערבת פעילות בנכסי ציבור - אדמות מדינה - אולם אין לומר כי המשיבה מנצלת לרעה את שליטתה בנכסים אלה וכי בפעילות זו מתקיימת עדיפות למשיבה על פני כלל הציבור. ראשית, מהתגובות שהוגשו עולה, כי ההתקשרות בין המשיבה לקק"ל אינה כרוכה בשליטה מיוחדת שיש למשיבה בקק"ל או באדמות המדינה. כעולה מתגובתה של קק"ל, הסיכום על נטיעת היער שהושג עם המשיבה זהה לסיכומים דומים המושגים עם גורמים אחרים המבקשים לתרום לייעור הארץ והמשיבה אינה נהנית מהעדפה כלשהי עקב מעמדה בממשלה.

לפיכך, אין בענייננו ניצול לרעה של מעמד על ידי המשיבה. שנית, המשיבה אינה מפיקה רווח כלשהו מן המקרקעין עליהם ינטע היער והרווח היחידי של המשיבה הוא לכאורה באפקט הציבורי שיושג מפרויקט הנטיעה. ואולם, אפקט ציבורי דומה יכולה להשיג כל אחת מהרשימות המתמודדות לכנסת שכן הדרך פתוחה בפניהן, אם תרצינה בכך, לקיים פרויקטים דומים. יצוין, כי על פי האמור בתגובות, ההסכם בין המשיבה לקק"ל טרם נחתם, טרם הועברה התרומה, וטרם נקבע אתר הנטיעה כך שנראה, כי רשימות אחרות שיבחרו ליזום פרויקטים דומים תוכלנה לעשות זאת בלא קושי רב.

בנסיבות אלה, אין לראות ביוזמת המשיבה לנטוע את "יער קדימה" משום הפרת האיסור על שימוש בנכסי ציבור הקבוע בחוק התעמולה ובפני הרשימות המתמודדות האחרות פתוחה, כאמור, הדרך ליזום פרויקטים דומים באותם תנאים מהם נהנית המשיבה ואשר עליהם עמדה קק"ל בהתייחסות מטעמה. לפיכך, הבקשה לצו מניעה כנגד קיום יוזמת הנטיעה נדחית. יחד עם זאת יצוין, כי על הכיסוי התקשורתי שיינתן לארוע לעמוד בכללים הקבועים בחוק האוסרים על שידור תעמולת בחירות.

בכפוף לאמור, הבקשה נדחית.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
 יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
 לכנסת השבע-עשרה

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1094/06

כבוד השופט א' ריבלין
כבוד השופטת ע' ארבל
כבוד השופטת א' חיות

בפני:

העותרת: הליכוד - תנועה לאומית ליברלית

נ ג ד

המשיבות:
1. ועדת הבחירות המרכזית
2. מפלגת קדימה
3. קרן קיימת לישראל

עתירה למתן צו על-תנאי וצו ביניים

תאריך הישיבה: ח' בשבט התשס"ו (6.2.06)

בשם העותרת: עו"ד אבי וינרוט

בשם המשיבה 1: עו"ד דנה בריסקמן

בשם המשיבה 2: עו"ד איתן הברמן, עו"ד ניר נחום

בשם המשיבה 3: עו"ד יהודית פסטרנק

פסק-דין

השופט א' ריבלין:

1. העתירה מכוונת כנגד החלטת יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית. העותרת מלינה על כך שיושבת ראש ועדת הבחירות - היא המשיבה 1, נמנעה מלהוציא צו המונע מן המשיבה 2 - פלגת קדימה, מלהקים את "יער קדימה".

העותרת -נועת הליכוד, סבורה כי ההסכמה אליה הגיעה המשיבה 2, מפלגת קדימה, עם המשיבה 3, הקרן הקיימת לישראל, להקמת יער שייקרא בשמה של המשיבה 2, נוגדת את הוראת סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: חוק דרכי תעמולה). לשיטתה, יש בהסכמה זו משום שימוש פסול בנכסי הציבור, והסתייעות במקרקעי המשיבה 3 לצורכי תעמולה.

מן העובדות הנטענות בעתירה עולה כי מפלגת קדימה התקשרה עם הקרן הקיימת לישראל בהסכם על-פיו קרן הקיימת תיטע 10,000 עצים בנגב. המשיבה 2, מצידה, התחייבה להרים תרומה למימון הנטיעות בסכום של 10 ש"ח לכל עץ. על-פי הנהוג אצל הקרן הקיימת, כל תרומת עץ מזכה את התורם בתעודת הוקרה על תרומתו, ואילו תרומה לנטיעת 10,000 עצים ומעלה מזכה את התורם בזכות לבחור שם ליער ולהציב שלט הוקרה באתר.

היום אין עוד מחלוקת שהתנאים בהם התקשרה מפלגת קדימה עם הקרן קיימת הם התנאים המקובלים מאז ומתמיד, וכי מחיר הנטיעות הוא המחיר המקובל בקרן הקיימת לישראל.

העותרת סבורה כי מדובר במקרה זה בשימוש פסול בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות, ובניסיון לרתום את מקרקעי הציבור ואת מפעל הנטיעות לצורך יצירת תדמית חיובית למשיבה 2. היא מלינה גם על כך שהכספים לצורך הנטיעות נגבו ממתפקדי המשיבה 2 והם יזכו כל אחד מהתורמים בתעודת הוקרה.

יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית מאנה להיעתר לבקשת העותרת להוציא צו מניעה כנגד ההתקשרות האמורה, בציינה כי אין במקרה זה ניצול לרעה של מעמד המשיבה, וכי הוראת החוק עליה סומכת העותרת נועדה למנוע שימוש לרעה במשאבים ציבוריים לצורכי תעמולה, ולאסור על מי שנמצא בעמדת שליטה על נכסים וכספים שייעודם הוא לשרת את הכלל, מלנצל את מעמדו לטובתה של מפלגה מסויימת.

כנגד החלטה זו מכוונת, כאמור, העתירה.

2. דין העתירה להדחות. סעיף 2א לחוק דרכי התעמולה אוסר שימוש, לצורך תעמולת בחירות, במקרקעין המוחזקים, למעשה, על-ידי גוף מבוקר או תאגיד שהממשלה או רשות מקומית משתתפת בהנהלתו או בהונו. "החוק בא... להרחיב את רשימת דרכי התעמולה הפסולים שנקבעו בו. המטרה היא למנוע שימוש בכספים, במקרקעין ובמיטלטלין של הממשלה ושל גופים ציבוריים..." (הצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון) תשכ"א-1961, ה"ח 446, 288). הוראה זו באה למנוע ניצול לרעה של מי שנהנה ממעמד שליטה על נכסים וכספים שייעודם הוא לשרת את הציבור כולו. למשיבה 2 במקרה זה, אין מעמד מיוחד לעניין מקרקעי הייעור של המשיבה 3. ההסכם בו התקשרה עימה

נערך כתנאים המוצעים לכל אדם במדינת ישראל. כפי שציינה יושבת ראש ועדת הבחירות, פתוחה הדרך גם בפני הרשימות האחרות המתמודדות ליזום פרויקטים דומים, ואם יעשו כן, יבואו על הברכה.

שימוש במקרקעי הציבור כשלעצמו אין בו פסול, כל עוד אין בו כדי שימוש לרעה או ניצול מעמד מיוחד של המשתמש, וכשם שלא יעלה על הדעת לאסור את תעמולת הבחירות בכיכר העיר, אין למנוע פעולה הפתוחה לכל מפלגה פוליטית, ובלבד שלא יתקיים ניצול לרעה כאמור. יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית ראתה להוסיף הוראה בהחלטתה, על-פיה צריך הכיסוי התקשורתי שיינתן לאירוע לעמוד בכללים הקבועים בחוק האוסרים על שידור תעמולת בחירות. הוראה זו באה להסיר את החשש האמור.

אשר על כן, העתירה נדחת. העותרת תישא בשכר-טרחת עורכי הדין של המשיבה 2 ושל המשיבה 3 בסכום של 10,000 ש"ח לכל אחת.

ניתן היום, ח' בשבט התשס"ו (6.2.2006).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ירושלים, א' בטבת התשס"ו
1 בינואר 2006

לכבוד,
באי-כוח הסיעות בכנסת היוצאת

נכבדיי,

הנדון: איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר

בקשר לענין שבנדון הריני לפנות אליכם כדלהלן:

1. ביום 28.12.05 התקבלה בלשכתי פנייה מאת היועץ המשפטי לליכוד, עו"ד בן-עטיה, אשר עניינה היה פרסום שהוצא מטעמו של סגן שרת החינוך, התרבות והספורט, חבר הכנסת מגלי והבה. מהפרסום שצורף לפנייה עולה התמונה הבאה:

על נייר רשמי הנושא את סמל מדינת ישראל וכותרתו היא "לשכת סגן השרה מגלי והבה" פורסמה הזמנה להשתתף בסיוור שיערוך סגן השרה חבר הכנסת והבה בישובים בדואים "בתוקף תפקידו כראש מטה הבחירות של רשימת 'קדימה' במגזר הלא יהודי". על פי האמור בהזמנה, יכלול הסיוור מפגשים וכנסים עם ראשי המגזר הבדואי במה שנראה כחלק ממסע הבחירות של רשימת "קדימה". בתחתית ההזמנה נרשמו פרטיו של יועץ התקשורת לסגן השרה חבר הכנסת והבה כדי שהמעוניינים בפרטים נוספים יוכלו ליצור עימו קשר.

2. בפנייתו האמורה של עו"ד בן-עטיה נטען כי הפרסום הנ"ל מהווה הפרה לכאורה של האיסור הקבוע בסעיף 2א לחוק הבחירות

(דרכי תעמולה), תשי"ט-1959, האוסר על שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות. כן נטען בפנייה כי הפרסום מנוגד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא זה. עו"ד בן-עטיה לא ביקש בפנייתו צו מניעה כלשהו כנגד חבר הכנסת והבה אך ביקש כי אתרה בו, כי יימנע מהפרה של הוראות הדין בהמשך מערכת הבחירות.

3. כאמור, בפנייה לא התבקש צו קונקרטי נגד סגן השרה חבר הכנסת והבה. מכיוון שכך, לא נתבקשה תגובה מטעמו או מטעם נציג סיעתו בוועדת הבחירות המרכזית. בנסיבות אלה אני רואה אפוא לנכון להביע עמדה ביחס לענין הקונקרטי שהועלה בפניי. עם זאת, מבקשת אני לנצל הזדמנות זו כדי להדגיש בפני כל הרשימות המתמודדות בבחירות לכנסת את האיסור הבסיסי על שימוש בנכסי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות.

4. סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 קובע, כי "לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים של..." וכאן באה הפניה לרשימת גופים בחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 אשר עמם נמנים הגופים הבאים: משרדים ממשלתיים; מפעלים או מוסדות של המדינה; כל אדם או גוף המחזיק, שלא לפי חוזה, ברכוש המדינה או המנהל אותו או המפקח עליו מטעם המדינה; כל רשות מקומית. תכליתה של הוראת חוק זו היא ברורה: תקציבם של גופים אלה (להלן: גופים מבוקרים) יועד לתכלית כלל-מדינתית ולא להאדרת שמה של רשימה מסוימת שאיש מאנשיה עומד בראש הגוף המבוקר. שימוש בתקציבו של גוף מבוקר לטובתה של רשימה מסוימת שקול כנגד

מעילה בכספי הציבור והחוק, כמובן, אוסר על כך (ראו: החלטתו של השופט חשין בתב"כ 13/16 אושעיה נ' סיעת "ישראל בעליה").

5. בין השאר, מכוח הוראת הדין האמורה, קיים איסור על הוצאת פרסומים שיש בהם משום קשר לתעמולת הבחירות על חשבון תקציבו של גוף מבוקר. האיסור משתרע על פרסום מכל סוג, לרבות דברי דפוס, מודעות בעיתונים וכן הלאה. לפיכך, ככלל, פרסום בדבר כנס בחירות עתידי של רשימה מסוימת, הנעשה על חשבון תקציבו של גוף מבוקר, הינו אסור. עוד מן הראוי להוסיף כי יש להימנע מלעשות שימוש בתפקיד או בתואר של נושא במשרה ציבורית בשירות המדינה לתעמולת הבחירות או בקשר אליה.

6. לפירוט נוסף בענין האיסור הקבוע בחוק ראו: הנחיות היועץ המשפטי לממשלה "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר", הנחיה מספר 1.1900 (21.779). הנחיה זו ניתנת לצפיה באתר האינטרנט של משרד המשפטים בכתובת:
<http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/2C6B1573-F153-48B0-AE15-C331CC1B7631/0/11900.pdf>

7. תקוותי היא כי ניתן יהיה בעתיד להימנע מפניות נוספות בענין זה ומהפעלת אמצעים בכל הנוגע להוראות הדין המחייבות.

בכבוד רב,

דורית ביניש
 שופטת בית המשפט העליון
 יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
 לכנסת השבע-עשרה

ירושלים, ז' בניסן התשס"ו
5 באפריל 2006

לכבוד
עו"ד יוסי חסין
המחלקה לפניות הציבור
התנועה לאיכות השלטון

א.נ.,

הנדון: פנייתכם מיום 27 במרץ 2006

בפנייתכם שבנדון נטען כי מר אבי אזולאי, יועץ התקשורת של סגן שר החינוך, חבר הכנסת מגלי והבה, שלח באמצעות הדואר האלקטרוני של משרד החינוך הזמנה לכנס של מפלגת קדימה. על פי הנטען בפנייתכם, מדובר בשימוש בנכסי ציבור לצרכי תעמולת בחירות. כן נטען כי מדובר בהפרה של הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר האיסור על פעילות מפלגתית המתבצעת מלשכות השרים.

פנייתכם הועברה לתגובת מפלגת קדימה אשר הוגשה ביום 2.4.06. בתגובה נטען כי הודעת הדואר האלקטרוני ששלח יועץ השר, מוענה למספר מצומצם של כלי תקשורת ואין מדובר בהפצה של ההודעה מתוך תיבת הדואר הממשלתית לכל המוזמנים לכנס. לפיכך, נטען בתגובה, מדובר בפעולה מינהלית שולית, שאין לראות בה משום שימוש אסור במשאבי הציבור בקשר עם תעמולת בחירות או משום הפרה של האיסור על פעילות פוליטית במשרדי הממשלה.

אכן, ככלל, ראוי להימנע משליחת הודעות בנושאים מפלגתיים מתיבות הדואר האלקטרוני שבמשרדי הממשלה. הטעם לדבר הוא הצורך למנוע פוליטיזציה של השירות הציבורי והחובה לשמור על התדמית הבלתי-פוליטית של משרדי הממשלה. יחד עם זאת, בהתחשב באופי ה"שימוש" שנעשה במקרה דנן (שליחה של מספר מצומצם של הודעות) ובטיבו של ה"נכס הציבורי" בו נעשה שימוש (תיבת הדואר האלקטרוני), איני סבורה כי מדובר בהפרת האיסור הקבוע בסעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959. טוב יעשו שרי הממשלה הבאה וסגניהם אם ינחו את עוזריהם ועובדי לשכתם על פי ההנחיות שפירסם היועץ המשפטי לממשלה בענין הנדון.

בכבוד רב,

דורית ביניש
 שופטת בית המשפט העליון
 יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
 לכנסת השבע-עשרה

**ד. זמני השידור של
תשדירי התעמולה**

ירושלים, ה' בשבט התשס"ו
6 בפברואר 2006

נימוקי ההחלטה בענין זמני השידור של תעמולת הבחירות

בטלוויזיה וברדיו בבחירות לכנסת ה-17

1. בכל מערכת בחירות נדרש יו"ר ועדת הבחירות המרכזית להפעיל את הסמכות הקבועה בסעיפים 15, 15א ו-16ג לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: החוק) ולקבוע את זמני השידור של תעמולת הבחירות ברדיו ובטלוויזיה. קביעת זמני השידור היא מהסמכויות המובהקות של יו"ר ועדת הבחירות ובמסגרת מערכת הבחירות הנוכחית אף אני נדרשת לכך.

כמצוות החוק, קיימתי ביום 26.1.06 את ההתייעצות עם ועדת הבחירות המרכזית (להלן: ועדת הבחירות), עם המנהלים של רשות השידור ושל הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו וכן עם בעלי הזכויות מטעם הרשות השנייה (להלן: אמצעי התקשורת). שמעתי את טיעוניהם בעל פה של חברי הועדה וכן את טיעוניהם של נציגיהם של אמצעי התקשורת. בנוסף, עיינתי בטיעונים הכתובים שהוגשו לי מטעם הרשות השנייה ומטעם הזכייניות "רשת" ו"ישראל 10". עתה הגיעה העת ליתן את החלטתי.

2. לקראת הדיון בועדת הבחירות הגישו אמצעי התקשורת את הצעותיהם בדבר זמני השידור לתעמולת הבחירות. כצפוי, חלק מהצעות היו מקובלות על חברי ועדת הבחירות וביחס לחלקן הועלו השגות. בהחלטה המפורטת להלן אתייחס בנפרד להצעות לטענות ולשיקולים ביחס לזמני השידור של רשות השידור והרשות השנייה.

רשות השידור

3. בכל הנוגע לזמנים בהם ישודרו תשדירי התעמולה ברדיו (בעברית, ערבית ורוסית) הרי שהצעת רשות השידור התקבלה במלואה על דעתם של חברי ועדת הבחירות והיא מקובלת אפוא גם עלי. בנוסף, כפי שיפורט בהמשך, גם במערכת בחירות זו תוכלנה הרשימות המתמודדות, אם תרצינה בכך, לשדר תשדירי תעמולה בשפות אמהרית, בוכרית ורומנית.

גם הצעת רשות השידור ביחס לזמני השידור של תשדירי התעמולה בערוץ 1 של הטלוויזיה התקבלה על דעתם של חברי ועדת הבחירות. לפיכך, ראיתי לאשר גם הצעה זו, בכפוף לשינוי קל בשעת השידור במוצאי שבת, שינוי שנדרש על מנת שלא תהא חפיפה מלאה בין ערוץ 1 לערוץ 10 בזמני שידור התעמולה. בשולי הדברים יצוין, כי רשות השידור הודיעה שייתכן כי תבקש במקרים מסוימים לחרוג משעת השידור בשל התחייבות הרשות לשדר משחקי כדורסל ובענין זה לא נשמעו התנגדויות.

4. קושי מסוים התעורר ביחס לזמני השידור של ערוץ 33 של רשות השידור, המשדר בשפה הערבית. זמני השידור שהוצעו היו בימים ב'-ה' בשעה 17:30 וביום ו' בשעה 18:30. בכך יש משום שינוי משמעותי מזמני השידור עליהם הוחלט במערכת הבחירות הקודמת ובענין זה הובעה התנגדות מצד חברי ועדת הבחירות. לאחר שעיינתי בדבר הגעתי למסקנה כי ראוי יהיה לשדר את תשדירי התעמולה בערוץ 33 בשעה שתהיה קרובה יותר לשעות השידור המרכזיות בערב ועל כן מורה אני כי שעת השידור תהיה בימים א'-ה' בשעה 19:30. באשר ליום ו', שעת השידור תהיה בשעה 13:30, כפי שהיה בבחירות הקודמות.

הרשות השנייה

5. המחלוקת המתעוררת בכל מערכת בחירות סביב שידורי התעמולה ברשות השנייה נובעת מהאינטרסים שיש לבעלי הזכויות מטעם הרשות השנייה בעמדם אל מול האינטרס של הרשימות המתמודדות בבחירות (שאת עניינן מייצגים חברי ועדת הבחירות). האינטרסים המעורבים במחלוקת זו הינם ברורים: האינטרס של רשימות המועמדים הוא כי תשדירי התעמולה המוכנים על ידם בעמל רב ובהשקעה כספית גדולה ישודרו בשעות בהן שיעור הצפייה הוא הגבוה ביותר (שעות "הפריים-טיים" או שעות "צפיית השיא"). אינטרס זה הוא לגיטימי שכן תשדירי התעמולה הם הדרך שנקבעה בחוק להעברת המסר הפוליטי של הרשימות המתמודדות אל הציבור. כך במיוחד, בהתחשב באיסור שנקבע בחוק על שידור תעמולת בחירות מחוץ לתשדירים. מנגד, האינטרס של בעלי הזכויות הוא כי התכניות המשודרות על ידם בשעות "הפריים-טיים", שהן שעות השידור הרווחיות ביותר, יימשכו ללא הפרעה וכי תשדירי התעמולה ישודרו בשעות אחרות. גם אינטרס זה הוא לגיטימי שכן בעלי הזכויות הם גופים מסחריים לכל דבר והשעות הרווחיות ביותר עבורם הן שעות השיא של הצפייה בהן נמכרות דקות הפרסומת בממון רב למפרסמים. לכך מתווסף האינטרס לשמור על נאמנות הצופים לתכניות הקבועות ולהרגלי הצפייה אשר יש בו היבט עסקי ומקצועי כאחד.

לצד אינטרסים אלה ניצב אינטרס הציבור ולו מספר פנים. חלק מהציבור מעוניין בוודאי לצפות בשידורי התעמולה ואילו חלק אחר מהציבור אינו מעוניין בכך ומעדיף שידורים אחרים. גם מבין אלה המעוניינים לצפות בשידורי התעמולה יהיו בוודאי רבים אשר

לא יסכימו לשיבוש לוח המשדרים הרגיל כאופן ניכר (ראו: החלטתו של השופט מצא בנושא מועדי השידור בבחירות לכנסת ה-15).

הנה כי כן, המשימה המוטלת על יו"ר ועדת הבחירות בקביעת זמני השידור היא לאזן בין האינטרסים השונים וזאת ניסיתי לעשות תוך מאמץ להגיע להסכמה ולפשרה בין הצדדים.

6. כאמור, בעת ההתייעצות שקיימתי עימם פרשו נציגיהם של בעלי הזכויות את הנימוקים להצעותיהם. לטענתם, הנזק הכלכלי שנגרם להם עקב החובה המוטלת עליהם לשרר את שידורי התעמולה הוא משמעותי ביותר ויש להתחשב בפגיעה בזכות הקניין שלהם בעת קביעת מועדי השידורים. כן נטען כי תכיפותן הגדולה של מערכות הבחירות בישראל בשנים האחרונות מקשה מאוד על בעלי הזכויות ואף היא גורמת להם נזק כלכלי ניכר. עוד טענו, כי עקב חידוש הזכויות גבר הצורך שלהם להותיר את שעות צפיית השיא לתכניות המרכזיות ולפרסומות שהן מקור הכנסתן. באת-כוחה של "רשת" טענה בפניי בעל-פה ובכתב כי את זמן השידור הכפוי על הרשות השנייה יש לחלק בין ערוץ 2 לערוץ 10 שכן שניהם חלק מהרשות השנייה.

לענין הטענה האחרונה בדבר חלוקת הזמן בין הערוצים, הרי שטענה זו הועלתה כבר בפני השופט חשין במערכת הבחירות הקודמת, ונדחתה על ידו בהחלטה מפורטת ומנומקת. כפי שציין השופט חשין בהחלטתו, הוראות חוק התעמולה חלות על הרשות השנייה מכוחו של סעיף 16ג לחוק הקובע כי הוראות החוק הרלוונטיות "יחולו, בשינויים המחייבים, גם על שידורי טלוויזיה לפי חוק הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990...".

מקובלת עלי גישתו של השופט חשין לפיה, על אף שגם ערוץ 2 וגם ערוץ 10 באו לעולם מכותו של חוק הרשות השניה הרי שמדובר בשני ערוצים נפרדים, המשדרים שידורים נפרדים, והוראות החוק חלות עליהם בנפרד. לפיכך, דין הטענה להידחות. מעבר לדרוש יצוין, כי ככל שסברו הזכייניות, או גורמים אחרים ברשות השניה כי יש מקום לתיקון החוק כך שינתן משקל רב יותר לזכויותיהם הקנייניות, הרי שהמועד שהיה עליהם לפעול לשם כך היה בתקופה שבין מערכות הבחירות ולא ערב הבחירות עצמן. במצב המשפטי הקיים אין אפוא מקום לערוך דיון מחודש בטענות האמורות.

אלה היו טענותיהם העקרוניות של בעלי הזיכיון ברשות השניה, ונפנה עתה לבחון את הצעותיהם הקונקרטיות בדבר מועדי שידורם של שידורי התעמולה.

7. בהצעתם המקורית הציעו בעלי הזיכיון בערוץ 2 ("קשת" ו-"רשת") כי בימים א'-ה' ישודרו שידורי התעמולה בשפה העברית בשעה 17:00 ובמוצאי שבת בשעה 18:30. באשר לשידורים בשפה הערבית הציעו הזכיינים כי בימים א'-ה' ישודרו השידורים בשעה 14:00 וביום ו' בשעה 12:00. הזכיין המפעיל את ערוץ 10 (ישראל 10) הציע בהצעתו המקורית כי השידורים בשפה העברית ישודרו בימים א'-ה' בשעה 23:00 ובמוצאי שבת בשעה 23:30. לשידורים בשפה הערבית הוצעה השעה 15:55 לימים א'-ו'.

8. הצעותיהם של בעלי הזכיונות לא נתקבלו על דעתם של חברי ועדת הבחירות. חברי הועדה טענו, כי מועדי השידור שהוצעו הינם מועדים אשר בהם יש אחוזי צפייה נמוכים וכי את שידורי התעמולה יש לשדר בשעות הערב בהן אחוזי הצפייה הם הגבוהים

ביותר. בנוסף, ציינו חברי הועדה, כי בעלי הזכויות ידעו בעת שניגשו למכרז על הזכויות כי יתויבו בשידורי תעמולה ועל כן, אין לקבל את טענותיהם עתה בדבר הפגיעה שנגרמת להם.

9. בתום ההתייעצות והדיון הודעתי לנציגיהם של בעלי הזכויות כי אם ברצונם להגיש לעיוני נתונים בדבר אחוזי הצפייה בשעות השונות, וכן להעלות טענות נוספות בכתב הם רשאים לעשות כן וכי החלטתי תימסר לאחר שאעיין בנתונים אלה.

ביום 30.1.06 הוגשו הטיעונים מטעם בעלי הזכויות. ערוץ 10 ביקש בטיעון מטעמו לתקן את הצעתו. על פי ההצעה המתוקנת ביקש ערוץ 10 כי שעות השידור לשידורים בשפה העברית שאושרו לגביו במערכת הבחירות הקודמת יאושרו גם הפעם. ערוץ 2 גם הוא שיפר את הצעתו והציע עתה כי בימים א'-ה' ישודרו שידורי התעמולה בשפה העברית בשעות 18:00 או 18:30. במוצאי שבת ביקש ערוץ 2 לשדר את שידורי התעמולה בשעה 18:30 ולחלופין לאחר השעה 23:15. בכך התקרב ערוץ 2 למתכונת שהונהגה בעניינו בבחירות הקודמות.

כשולי הדברים יצוין, כי ביום 5.2.06 הוגשה על ידי משרד עו"ד וינרוט, המייצג את מפלגת הליכוד, "בקשה דחופה" בענין זמני השידור של תשדירי הבחירות. בתמצית ייאמר כי עניינה של הבקשה הוא ביצוע רפורמה מקיפה בתפיסה הקיימת בדבר שידורי התעמולה. בבקשה הוצע הסדר לפיו יתאפשר לרשימות המתמודדות להציג תשדירים קצרים יחסית מחוץ לזמני שידורי התעמולה בדומה לפרסומות מסחריות רגילות. אין בידי להיעתר לבקשה. ראשית, אף אם ייתכן כי יש מקום לרפורמה בשידורי התעמולה הרי שהזמן הנכון לביצוע בחינה מקיפה של ענין זה הוא

כתקופה שבין הבחירות ולא שבועות ספורים לפני תחילת שידורי התעמולה. שנית, גם לגופה של ההצעה, המנוסחת בכלליות רבה, אין זה ברור כיצד יישמר השיוויון בין הרשימות. לנוכח האמור, הבקשה נדחית.

10. לאחר שעיינתי בהצעות הערוצים ושקלתי את הטיעונים השונים שהועלו בפניי גיבשתי את המועדים שיפורטו להלן ואשר משקפים לדעתי איזון ראוי בין האינטרסים השונים.

באשר לערוץ 10 אני רואה להיעתר להצעתו המתוקנת ולאשר לו לחזור על מתכונת השידורים שנקבעה בעניינינו בפעם הקודמת. מתכונת זו הינה סבירה ולא ראיתי נימוק לסטות ממנה. באשר לערוץ 2, אני רואה להיעתר להצעתו המתוקנת כי בימים א'-ה' ייקבע מועד השידור לא יאוחר משעה 18:30. מועד זה הינו מוקדם ב-30 דקות מהמועד שהיה קבוע בבחירות הקודמות ואיני רואה טעם להקדמה זו. טענת חברי ועדת הבחירות כי יש לשדר את התעמולה בשעות בהן יש צפייה מוגברת היא טענה מבוססת ושידור התעמולה בשעה 19:00 אינו פוגע פגיעה של ממש בשעת צפיית השיא. לפיכך, אני מורה בזאת כי שידורי התעמולה בערוץ 2 בימים א'-ה' ישודרו בשעה 19:00. באשר לשעת השידור במוצאי שבת, הרי שבענין זה ראיתי להיעתר לבקשה החלופית של ערוץ 2 ולהורות על שידור שידורי התעמולה בשעה 23:15. בשעות הערב המוקדמות במוצאי השבת ישודרו שידורי תעמולה בערוץ 1 (בשעה 19:30) ובערוץ 10 (בשעה 19:00) ויש טעם בקיום שידורי התעמולה גם בשעה מאוחרת יותר.

באשר לשידורים בשפה הערבית הרי שהצעתו של ערוץ 10 לקיימם בימים א'-ו' בשעה 15:55 מקובלת עלי. באשר לערוץ 2

הרי ששעות השידור המוקדמות שהציע אינן סבירות בעליל ועל כן, מורה אני בזאת כי המתכונת שתונהג תהא זהה לזו שהונהגה בבחירות הקודמות.

יחידות השידור

11. ענין אחרון שיש לעסוק בו הוא אופן חלוקת יחידות השידור. מסמך המפרט את החלוקה המוצעת על פי המתכונת שהיתה נהוגה בבחירות הקודמות הובא בפני ועדת הבחירות וחברי הועדה לא ביקשו לערוך שינויים כלשהם.

בקשה לשינוי הועברה אלי מטעמו של הה"כ שאול יהלום אשר ביקש כי תאופשר חלוקה גדולה יותר של יחידות השידור למפלגות הקטנות כדי שהן תוכלנה לחלק את כל הזמן העומד לרשותן (ולא 10 דקות בלבד) לתשדירים בני דקה אחת. לאחר שעיינתי בדבר החלטתי להיעתר לבקשה באופן חלקי ולשנות מהמתכונת שהונהגה במערכת הבחירות הקודמת כך שרשימות שלרשותן עומדות 22 דקות שידור ומטה תוכלנה לחלק 12 דקות שידור מזמנן לתשדירים בני דקה אחת.

סיכום

12. קביעותיי באשר לזמני השידור מרוכזות בהחלטה שנימוקים אלה מצורפים אליה ומקווה אני כי תעמולת הבחירות תתנהל ללא תקלות.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

ירושלים, כ"ח בשבט התשס"ו
26 בפברואר 2006

החלטה (מספר 2) בענין זמני השידור של תעמולת הבחירות
בטלוויזיה וברדיו בבחירות לכנסת ה-17

בעקבות החלטתי הקודמת מיום 6.2.06 הוגשו בקשות שונות בענין זמני השידור של תשדירי התעמולה. להלן החלטתי בבקשות השונות.

שידורי התעמולה ברדיו

1. באשר לשידורי התעמולה ברדיו רק"ע בשפות הזרות הריני קובעת כי השעות לשידור תשדירי התעמולה יהיו כדלהלן:

בשפה האמהרית - בימים א-ה בשעה 13:45.

בשפה הבוכרית - בימים א-ה בשעה 14:45.

בשפה הרומנית - בימים א-ה בשעה 20:55.

2. מטעם סיעת "ישראל ביתנו" הוגשה בקשה כי אאפשר שתי משבצות שידור נוספות בשפה הרוסית ברדיו רק"ע. לאחר שעיינתי בבקשה והועברה אלי עמדת מנהל רדיו רק"ע החלטתי להיעתר לבקשה באופן חלקי ולהורות על הוספת משבצת שידור אחת נוספת לשידורי התעמולה בשפה הרוסית בימי ו', בשעה 08:30.

שידורי התעמולה בטלוויזיה בשפה הערבית

3. בענין שידורי התעמולה בטלוויזיה בערוץ 33 (בשפה הערבית) התבקשתי על ידי רשות השידור להורות על הקדמת השידורים לשעה 18:30 (במקום 19:30). בבקשה צוין כי בשעה 18:30 מועבר השידור באמצעים טכניים המאפשרים קליטה רחבה יותר של השידורים וכי השימוש באמצעים אלה נפסק בשעה 19:30. לנוכח האמור, ראיתי להיעתר לבקשה. יצוין, כי הרשימות המתמודדות רשאיות כמובן לשדר תשדירים בשפה הערבית גם במשבצות השידור המיועדות לתשדירים בשפה העברית.

אשר על כן, שידורי התעמולה בטלוויזיה בשפה הערבית בערוץ 33, בימים א' עד ה', יהיו בשעה 18:30 במקום בשעה 19:30.

4. בענין שידורי התעמולה בשפה הערבית בערוץ 2 של הרשות השניה התקבלה אצלי פנייה מטעם הטלוויזיה החינוכית הישראלית. בפנייה נאמר כי השעה שנקבעה לשידור תשדירי התעמולה בערבית בערוץ 2 - השעה 17:30 - הינה בדיוק בתחילת משבצת השידור המיועדת לטלוויזיה החינוכית (18:00-17:30) ובהתחשב בזמן השידור המצומצם העומד לרשות הטלוויזיה החינוכית, הרי שהקביעה האמורה פוגעת בה באופן משמעותי.

לאחר שקבלתי פנייה זו בקשתי לברר עם הרשות השניה מה עמדתה ביחס להעברת מועד השידור של התשדירים בשפה הערבית בערוץ 2 לשעה 17:25 או לשעה 18:00 כדי למנוע פגיעה במשבצת של הטלוויזיה החינוכית ונמסר לי כי הזכיניות מתנגדות לכך.

שקלתי את הבקשה ואת ההתנגדות לה והחלטתי להיעתר לבקשה. הזיכיון של הטלוויזיה החינוכית מסור לה מכוח הוראות חוק הרשות השניה לטלוויזיה ורדיו, התש"ן-1990. על פי הוראת סעיף 55(ב) לחוק, דינה של הטלוויזיה החינוכית כדין כל בעל זיכיון. אף על פי כן, מתקבל הרושם, שהטלוויזיה החינוכית אינה זוכה ליחס שווה והוגן. בענין זה יוער, כי בהצעה המקורית שהוגשה מטעם הרשות השניה ביחס לשעות שידור התעמולה בערוץ 2 הוצע כי השידורים בשפה הערבית יתחילו בשעה 14:00 והשידורים בשפה העברית יתחילו בשעה 17:00. מההצעה נעלמה העובדה כי בשעה 14:00 ובשעה 17:30 מתחילות משבצות השידור השייכות לטלוויזיה החינוכית כך שהמשמעות היא שחלק ניכר מהתעמולה בערוץ 2, על פי ההצעה המקורית, יועד להיות על משבצות השידור של הטלוויזיה החינוכית. ההצעה המקורית היתה, אפוא, פוגענית ביותר ביחס לטלוויזיה החינוכית ולא נחשפו בה מלוא הפרטים הנדרשים. למותר לציין, כי היותה של הטלוויזיה החינוכית הגורם החלש יותר מבין הזכייניות אינו מצדיק פגיעה בלתי מידתית בה. הנה כי כן, בעת שקבעתי כי תשדירי התעמולה בערבית בערוץ 2 יהיו בשעה 17:30 לא היתה מונחת לפניי התשתית העובדתית המלאה כפי שהדבר מתחייב מהנסיבות.

בשל האמור לעיל, לנוכח הנסיבות החדשות שהתבררו לי, ועל מנת שלא ייגרם נזק קשה מדי לטלוויזיה החינוכית, הריני מורה כי תשדירי התעמולה בערבית בערוץ 2 יהיו בשעה 18:00. יצוין, כי על פי המידע שנמסר לי, אורך הרצף של תשדירי התעמולה בערבית לא יעלה ממילא על 4 דקות וברוב הימים יהיה מדובר בזמן קצר יותר. כמו כן, מבין שמונה-עשר ימי השידור רק בתשעה ימים

ביקשו הרשימות לשדר תשדירי תעמולה בערבית. אוסיף, כי ערה אני לכך שבשעה 18:00 מתחילה תכנית של חברת החדשות של ערוץ 2 אולם, בהתחשב בכך שמדובר בתכנית באורך של שעה שלמה, הרי שנראה כי זהו המועד הראוי ביותר לשידור התעמולה. אם יעדיפו הזכייניות בערוץ 2 כי שעת שידור התעמולה תהא 18:50 ולא 18:00 אהיה מוכנה לשקול אפשרות זו. עוד אוסיף, כלקח למערכת הבחירות הבאה, כי יש לזמן לישיבה המתקיימת עם אמצעי התקשורת גם את נציגי הטלוויזיה החינוכית על מנת שיוכלו להציג את עמדתם במועד.

שידורי התעמולה בטלוויזיה בשפה העברית

5. בטרם אפנה לבקשות הספציפיות אציין כי בקשות לחריגה משעת השידור שנקבעה לתשדירי התעמולה בשפה העברית טומנות בחובן קושי מסוים. שידורי התעמולה בעברית הם השידורים המרכזיים בהם צופה רוב הציבור ועל מנת שלא תיפגע התעמולה, יש להקפיד על שעות שידור קבועות וסבירות כדי שהציבור יוכל לצפות בתשדירי התעמולה ולדעת בבטחון מתי הם משודרים. יחד עם זאת, אינטרס זה יש ליישב עם אינטרסים אחרים המתעוררים בנסיבות קונקרטיות ולכך אפנה להלן.

6. מטעם הרשות השניה הוגשה בקשה לחרוג ביום 23.3.06 ממועד השידור שנקבע לערוץ 2 בהחלטה המקורית. הנימוק לבקשה היה שבאותו יום ייערך יום ההתרמה השנתי של הזכיינית "קשת" לילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה - "יום טוב 2006". מדובר בארוע הנערך זו השנה הרביעית ברציפות ובשעה 19:00 בערב (השעה שנקבעה לשידור התעמולה) מתוכנן להתחיל הארוע

המרכזי של יום ההתרמה. בשל האמור ביקשה הרשות השניה כי שידורי התעמולה באותו ערב בערוץ 2 יוקדמו לשעה 18:00.

הבאתי בקשה זו בפני נשיאות ועדת הבחירות המרכזית בישיבה שנערכה ביום 23.2.06 ובסופו של הדיון הביעו הסגנים כולם את הסכמתם לבקשה. יצוין, כי לגבי אותו יום לא הוגשו בקשות לשידורי תעמולה בערבית כך שאין נוצרת התנגשות בין השידורים. בנסיבות אלה, ולנוכח הנימוק הראוי המונח ביסוד הבקשה, מורה אני כי ביום 23.2.06 ישודרו תשדירי התעמולה בערוץ 2 בשעה 18:00. יודגש, כי חובה על הזכיינית "קשת" להודיע לציבור באופן ברור ומבעוד מועד על השינוי שנקבע בשעת שידור התעמולה באותו יום.

7. מטעם הרשות השניה הוגשה בקשה נוספת הנוגעת לשידורי התעמולה בערוץ 10. בבקשה זו, שנתקבלה ביום 21.2.06, התבקשה הזזת שעת שידור התעמולה באופן קבוע מהשעה 23:00 לשעה 23:10, דהיינו, הזזה של 10 דקות קדימה. בבקשה נטען, כי ההזזה המבוקשת נדרשת בשל "התארכות לא צפויה של תוכניות חדשות אשר עולות לשידור בתחילת מארס". בישיבת נשיאות ועדת הבחירות הובעה התנגדות לבקשה מצד חלק מהסגנים. נטען, כי השעה 23:00 שאושרה לערוץ 10 היא ממילא שעה מאוחרת ואין לאחר את שעת השידור עוד יותר.

לאחר שעיינתי בבקשה האמורה ושמעתי את טענות הסגנים החלטתי לדחות את הבקשה. השעה 23:00, שהוצעה מלכתחילה על ידי ערוץ 10, הינה שעה מאוחרת באופן יחסי. בעת הדיון שנערך בחודש ינואר בזמני השידור הובעה תרעומת מצד חברי הועדה על

דחיקת שידור התעמולה לשעה כה מאוחרת. על אף הטענות שנשמעו החלטתי בזמנו להיעתר לבקשת ערוץ 10 ולקבוע כי שעת השידור תהא 23:00. עתה, כחודש לאחר הדיון בזמני השידור וכשבועיים לפני תחילת השידורים הוגשה הבקשה הנוכחית לדחוק את שידורי התעמולה בעשר דקות נוספות. בנסיבות אלה, ולנוכח השעה המאוחרת שנקבעה מלכתחילה, איני רואה להיעתר לבקשה לדחות את השידור לשעה מאוחרת אף יותר.

8. מטעם רשות השידור הוגשה בקשה לחרוג במספר ימים משעת השידור שנקבעה (20:00). לאחר מגעים שקוימו בענין הושגו פשרות והבנות במספר נושאים ועל כן אתמקד רק בנושאים הטעונים הכרעה.

ביום 15.3.06 תיערך תחרות קדם האירוויזיון בשעה 21:00 בערב. רשות השידור ביקשה כי באותו יום לא יעלה אורך רצף התשדירים על 30 דקות על מנת שניתן יהיה לשדר את מהדורת "מבט" בשעה 20:30.

ביום 16.3.06 וביום 23.3.06 משדרת רשות השידור את משחקיה של קבוצת הכדורסל מכבי תל-אביב בגביע אירופה. רשות השידור ביקשה כי תשדירי התעמולה יוקדמו בערכים אלה לשעה 19:30 כך שניתן יהיה לשדר את מהדורת "מבט" בשעה 20:00 ולאחר מכן את המשחקים.

לאחר שעיינתי בבקשות רשות השידור החלטתי להיעתר להן באופן חלקי. באשר ליום 15.3.06 הרי שמורה אני כי ביום זה לא יעלה אורך הרצף על 30 דקות, כמבוקש.

באשר ליום 16.3.06 הרי שמורה אני כי באותו יום יוקדמו שידורי התעמולה לשעה 19:30 ואורך הרצף לא יעלה על 30 דקות. מהדורת "מבט" תשודר בשעה 20:00 ולאחר מכן ישודר משחק הכדורסל. ביום 23.3.06 ישונה הסדר. בשעה 19:30 תוכל רשות השידור לשדר את מהדורת "מבט" ושידור התעמולה יישאר בשעה 20:00 כפי שנקבע במקור. אורך הרצף באותו יום לא יעלה על 45 דקות על מנת שלא ייפגע שידור המשחק. הטעם להבחנה בין הימים נעוץ בסמיכות של יום 23.3.06 ליום הבחירות וכן בכך שבאותו יום הרצף של תשדירי התעמולה הינו ארוך יותר. יצוין, כי חובה על רשות השידור להודיע לציבור באופן ברור ומבעוד מועד על השינוי שנקבע בשעת שידור התעמולה ביום 16.3.06.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

ה. קיום ארועים וטקסים בקשר
עם תעמולת בחירות

**כפני כבוד השופטת ד' ביניש
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה**

ירושלים, כ"ז בכסלו התשס"ו
28 בדצמבר 2005

תב"כ 1/17

המבקש: ח"כ רשף חן, עו"ד - ב"כ סיעת
שינוי

נגד

המשיבים: 1. ההסתדרות החדשה - רח'
ארלוזורוב 93, תל-אביב
2. סיעת העבודה - הכנסת, ירושלים
3. ח"כ פרץ - הכנסת, ירושלים

בשם המשיבה 1: עו"ד אלון לוין

בשם המשיבים 2-3: עו"ד יורם אברהמי

החלטה

כפניי בקשה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות
(דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן: חוק התעמולה).

1. המבקש הינו בא-כוח סיעת שינוי בכנסת. למבקש נודע, באמצעות פרסומים בעיתונות, כי ההסתדרות החדשה (המשיבה 1, להלן: ההסתדרות) עומדת לערוך ביום 2.1.06 ארוע חגיגי לציון סיום תפקידו של חבר הכנסת עמיר פרץ (המשיב 3, להלן: חבר הכנסת פרץ) כיושב-ראש ההסתדרות. לטענת המבקש, קיומו של הארוע בעיתוי קרוב כל כך למועד הבחירות, יהווה בפועל תעמולת בחירות אסורה למפלגת העבודה (המשיבה 2) ולחבר הכנסת פרץ - מועמדה לראשות הממשלה. בבקשה הובאו מספר נימוקים, אולם הנימוק העיקרי לבקשה הינו האיסור בסעיף 8 לחוק התעמולה על קיום הופעות בידור כליווי לתעמולת בחירות. כך, משום שעל פי הפרסומים בעיתונות, במסגרת האירוע אמורות להיערך הופעות בידור המוניות לצד נאומים בשבתו של חבר הכנסת פרץ. אשר על כן עתר המבקש לצו מניעה האוסר על ההסתדרות לערוך את אירוע הפרידה מחבר הכנסת פרץ.

הבקשה הוגשה ביום 20.12.05 ובאותו יום הוריתי למשיבים להגיש תגובתם לבקשה עד ליום 25.12.05 בשעה 10:00.

2. המשיבים דחו בתגובותיהם את טענות המבקש. לטענת ההסתדרות, הארוע המתוכנן אינו בעל אופי פוליטי או מפלגתי והעניינים שיצוינו בו הינם עניינים פנים-הסתדרותיים. ההסתדרות ציינה כי במסגרת הארוע המתוכנן חוגגת ההסתדרות 85 שנים להיווסדה וכן משולב בו טקס כניסתו לתפקיד של יושב הראש החדש המחליף את חבר הכנסת פרץ. ההסתדרות הוסיפה כי מדובר באירוע בהיקף מצומצם (כ-400 משתתפים בלבד) וכי אין זה סביר שלא לאפשר לה לקיים אירוע פרידה ממי שעמד בראשה. גם

המשיבים 2,3 טענו כתגובתם כי האירוע המאורגן על ידי ההסתדרות אינו אירוע פוליטי המיועד לצרכי תעמולת בחירות.

3. כתגובתו לתגובות המשיבים הודה המבקש כי אכן, לא כל אירוע שעורכת ההסתדרות ובו משתתף חבר הכנסת פרץ יהיה בהכרח אירוע בחירות. עם זאת, לטענתו, בנסיבות הקיימות, ולנוכח התקרבות מועד הבחירות, קיים חשש כי במקרה דנן כך אכן יהיה.

לנוכח תגובות הצדדים, ועל מנת שניתן יהיה לבחון ביתר דיוק את מהותו של האירוע המתוכנן, הוריתי להסתדרות להגיש הודעה נוספת בה תפורט תכניתו של האירוע והאמצעים שההסתדרות נקטה על מנת למנוע את הפיכת האירוע לאירוע בחירות. הודעה זו הוגשה ועתה הגיעה העת ליתן את הכרעתי בבקשה.

4. על-פי סעיף 8 לחוק התעמולה אין ללוות תעמולת בחירות ב"תכניות בידור, לרבות הופעות של אמנים, נגינה, זמרה...". מהפרסומים אודות האירוע המתוכנן וכן מהודעת ההסתדרות עולה כי באירוע האמור אכן מתוכננות להיערך הופעות אומנותיות. השאלה המתעוררת היא, אפוא, אם הופעות אלה באות ללוות "תעמולת בחירות" באופן המפר את סעיף 8 לחוק התעמולה. לאחר שעיינתי בטענות הצדדים ובמסמכים השונים הגעתי למסקנה כי האירוע המתוכנן אינו מיועד להיות "אירוע בחירות" במהותו ולפיכך אין ליתן צו מניעה נגד עצם קיומו או נגד השתתפותו של חבר הכנסת פרץ בו.

5. למושג "תעמולת בחירות" אין פירוש בחוק. עם זאת, בפסיקתו של בית המשפט העליון נקבע זה מכבר כי פרשנות מושג זה צריכה להיעשות תוך איזון בין שיקולים מתחרים ומתן משקל ראוי לעקרונות חופש הביטוי ולעקרונות השיוויון (ראו: בג"צ 869/92 זיילי נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה, פ"ד מו(2) 692, 708-709). כן נקבע כי המבחן לבחינת המעשה הנחשד כ"תעמולת בחירות" הוא מבחן של האדם הסביר (ראו: בג"צ 524/83 האגודה למען החייל בישראל נ' המנהל הכללי של רשות השידור, פ"ד לז(4) 85, 89, 98). אמות המידה הרלוואנטיות להערכה אם מדובר באירוע שנערכת בו תעמולת בחירות הן, בין היתר, היקף האירוע, מתכונתו, עיתויו והתכליות האחרות המצדיקות את קיומו. באמצעות אמות מידה אלה ניתן לגלות מהו ה"אפקט הדומיננטי" של האירוע ואם אכן מדובר באירוע שהוא תעמולתי בעיקרו.

6. לאחר שעיינתי בהודעת ההסתדרות הגעתי לכלל מסקנה כי הארוע נשוא הבקשה אינו בגדר "ארוע בחירות" והופעות הבידור המתוכננות להערך בארוע אינן באות ללוות "תעמולת בחירות" באופן הסותר את סעיף 8 לחוק התעמולה. עם זאת, על-פי התכנית שהוצגה בפניי קיים חשש, כי הארוע עלול להיחפך לארוע בחירות ועל המארגנים לפעול לצימצום אפשרות זו.

חבר הכנסת פרץ שימש כיושב ראש ההסתדרות במשך מספר שנים. אין חולק, אפוא, כי ההסתדרות רשאית לערוך ארוע פרידה לכבוד סיום תפקידו. בנוסף, מהודעות ההסתדרות עולה, כי הארוע המתוכנן נערך משתי סיבות נוספות: מלאת 85 שנים לייסוד ההסתדרות וכניסתו של יושב-ראש חדש לתפקיד. לכאורה, אפוא,

קיימות תכליות נוספות לקיום הארוע. כמו כן, על-פי הודעת ההסתדרות, הוזמנו לארוע כ-400 איש בלבד אשר להם קשר הדוק לפעילות ההסתדרות. מבחינת היקף הארוע מדובר, אפוא, בארוע מצומצם יחסית. ההסתדרות ציינה בהודעתה האחרונה כי בארוע יינשאו דברי ברכה ודברי פרידה מחבר הכנסת פרץ ואף חבר הכנסת פרץ עצמו יישא דברים. עם זאת, ציינה ההסתדרות, הנואמים התבקשו שלא לשאת דברים בעלי ציביון פוליטי. יש להניח, אפוא, כי הנואמים לא יעסקו בדברים שיש להם השפעה על מערכת הבחירות הקרובה. בנוסף ציינה ההסתדרות כי היא נערכה למנוע כניסה של גורמים פוליטיים שאינם מוזמנים למתחם הארוע ובכוונתה אף לפעול למניעת הפצת תעמולה מפלגתית מחוץ לאולם בו יערך הארוע. באשר לעיתויו של הארוע, הרי שעיתוי זה נגזר מעיתוי פרישתו של חבר הכנסת פרץ מתפקידו בהסתדרות. מבחינת האמור עד כה עולה, אפוא, כי אין מדובר בארוע שיעודו הוא "תעמולת בחירות". מצד שני נראה, כי תכנית הארוע שפורטה בהודעת ההסתדרות אינה מתייחסת באופן ממשי להיסטוריה של 85 שנה אותה מבקשים המארגנים לציין אלא, היא אכן שמה במרכז הארוע את חבר הכנסת פרץ ואת פועלו הציבורי.

בחינת מכלול הנסיבות והשיקולים הרלוואנטיים מובילה, אפוא, למסקנה כי הארוע המתוכנן עלול לגלוש לתעמולת בחירות אותה יש למנוע, אך בכל זאת ניתן לקיים את הארוע בלא שהאפקט הדומיננטי בו יהיה תעמולת בחירות.

אשר על כן, הגעתי לכלל מסקנה כי אין למנוע מכל וכל את קיום הארוע שמארגנת ההסתדרות או לאסור את השתתפותו של חבר הכנסת פרץ בארוע.

עם זאת, ניתן בזה צו מניעה האוסר על חבר הכנסת פרץ לעשות שימוש בארוע, בין אם בעצמו ובין אם באמצעות אחרים, לצורכי תעמולת בחירות בכל דרך שהיא, ישירה או עקיפה.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

**כפני כבוד השופטת ד' ביניש
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה**

ירושלים, כ"א באדר התשס"ו
21 במרץ 2006

תב"כ 18/17

המבקשת: מפלגת בל"ד – ברית לאומית
דמוקרטית

נ ג ד

המשיבים: 1. מפלגת קדימה
2. ח"כ זאב בויס – שר הבינוני
והשיכון
3. מר אחמד דבאח

בקשה למתן צו מניעה לפי סעיף
17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה),
תשי"ט-1959

בשם המבקשת: עו"ד אליאס חורי

בשם המשיבים: עו"ד ניר נחום

החלטה

לפניי בקשה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב(א) לחוק
הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: חוק התעמולה)
שיוורה למשיבים להימנע מלקיים טקס לחנוכת המרכז הקהילתי
במגיד אל-כרום.

רשימת בל"ד (להלן: המבקשת) טוענת בבקשה מטעמה כי
היום, ה-21.3.06, נקבע כי ייערך טקס לחנוכת מרכז קהילתי חדש

בישוב מג'ד אל-כרום. בטקס אמורים להשתתף שר הבינוי והשיכון, חבר הכנסת זאב בויס, וראש עיריית אלשאג'ור, מר אחמד דבאח, שניהם מועמדים מטעם רשימת קדימה בבחירות לכנסת ה-17 (להלן, ביחד: המשיבים). המבקשת עותרת לצו מניעה נגד קיום הטקס בטענה כי מדובר למעשה בתעמולת בחירות מטעם רשימת קדימה וכי אין לאפשר שימוש במבנה ציבורי ובארוץ הציבורי המתוכנן לטובת תעמולת הבחירות.

הבקשה הועברה לתגובת המשיבים. בתגובתם טוענים המשיבים כי הטקס אינו קשור לתעמולת הבחירות וכי לא מתוכננים להיאמר בו דברי תעמולה אלא דברי ברכה קצרים בלבד. המשיבים הוסיפו כי עקב נסיבות חיצוניות בוטלה השתתפותו של שר הבינוי והשיכון בטקס והוא יעדר ממנו. בנסיבות אלה נטען, אין מקום לצו המניעה המבוקש.

לאחר שעיינתי בבקשה ובתגובות הגעתי לכלל מסקנה כי דין הבקשה להתקבל. כאשר נערכים טקסים רשמיים בתקופת הבחירות עולות פעמים רבות טענות כי טקסים אלה מיועדים לקיום תעמולת בחירות. בדרך כלל, יש בעצם קיום טקס מסוג זה, המצביע על הישגי הרשות המבצעת - הממשלה או הרשות המקומית, כדי לתת יתרון תעמולתי לעורכי הטקס גם אם אין הדוברים בו נושאים נאומי תעמולה. אף על-פי כן, ככלל, אין למנוע קיומם של טקסים ואירועים אך בשל קיום הבחירות והתרופה המידתית היא להורות למשתתפים בטקס להימנע מקיום תעמולת בחירות, ישירה או עקיפה (ראו: החלטת השופטת דורנר בתר"מ 62/03 און נ' טרנר). ואולם, בנסיבות הענין שלפניי יש מקום ליתן צו המונע את קיום הטקס. ראשית, עיתויו של הטקס, שבוע לפני מועד הבחירות, הינו

עיתוי בעייתי ביותר שיש להיזהר מלערוך בו אירועים שעשויים להפוך לאירועי תעמולה. יודגש, כי את הטקס ניתן היה ככל הנראה לקיים לפני זמן שהוא נדחה בעבר בגלל חילופי השרים במשרד הבינוי והשיכון. אין כל ייחוד למועד שנקבע לטקס, דווקא 7 ימים לפני הבחירות, וניתן לקיימו גם לאחר הבחירות. שנית, העובדה כי שר בכיר בממשלת ישראל אמור להשתתף בטקס והעובדה כי ראש העיריה שאמור לשאת דברים בטקס הינו מועמד ברשימה לכנסת יש בהן כדי להעלות את החשש לקיום תעמולה באירוע המתוכנן.

בנסיבות אלה, כאשר הטקס נערך זמן כה קצר לפני הבחירות, ובשים לב לאישים המיועדים להשתתף בו, יש בעצם קיום האירוע משום ניצול התפקיד הרשמי לשם תעמולה. העובדה כי שר הבינוי והשיכון הודיע שלא יוכל להשתתף בטקס אינה משנה דבר שכן מר דבאח, כאמור, אף הוא מועמד מטעם רשימת קדימה ועל כן, החשש כי באירוע תיערך תעמולת בחירות אינו פוחת.

אשר על כן, ניתן בזה צו לפי סעיף 17ב לחוק התעמולה, המונע את קיומו של הארוע נשוא הבקשה.

לאחר שנמסרה הודעה על החלטה זו למשיבים התקבלה הודעה מטעם המשיבים כי בשל העדרותו הצפויה של שר הבינוי והשיכון מהאירוע הוחלט לבטלו. בנסיבות אלה, ניתן צו המונע את קיומו של הטקס עד לאחר הבחירות.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
 יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
 לכנסת השבע-עשרה

ו. שונות

ירושלים, י"ד בשבט התשס"ו
12 בפברואר 2006

לכבוד,
באי-כוח הרשימות המתמודדות

נכבדיי,

הנדון: הקרנת תשדירי תעמולה בבתי-קולנוע

ביום 7.2.06 פנה אלי חבר הכנסת גדעון סער ושאלני מה עמדתי ביחס להקרנת תשדירי תעמולה בבתי-קולנוע. בעקבות שאלה זו בחנתי את הסוגיה האמורה ולהלן חוות דעתי.

1. השאלה הניצבת בפניי היא, האם רשימות המתמודדות בבחירות רשאיות להקרין תשדירי תעמולה מטעמן בבתי-קולנוע. שאלה זו יש לבחון בגדר הוראות חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: חוק התעמולה) המסדיר את דרכי התעמולה. נפנה, אפוא, להוראות החוק ולאחר מכן נעמוד על המסקנות הנלמדות מהן.

2. חוק התעמולה נחקק בשנת 1959 ובנוסחו המקורי נאסרה במפורש תעמולת בחירות באמצעות הקרנה בקולנוע. וכך הורה סעיף 5 בנוסחו המקורי של החוק:

5. לא תהא תעמולת בחירות באמצעות הקרנה בקולנוע; על אף האמור בכל דין אחר לא יוקרנו בקולנוע, בתקופת 30 הימים שלפני יום הבחירות, אירועים שמועמדים לכנסת ממלאים בהם תפקיד.

**"הגבלת
הקרנה
בקולנוע**

הנה כי כן, בעת שנחקק חוק התעמולה ראה המחוקק להטיל איסור מפורש על הקרנת תשדירי תעמולה בבתי-קולנוע. בבסיסו של איסור זה היו מונחים מספר טעמים:

”האחד, שימוש בקולנוע כמקור תעמולה מהווה ניצול לרעה לצורך פוליטי של האמון שרוחש המבקר בקולנוע (שמטרתו בידור בלבד); השני, הקולנוע הוא אמצעי נוח וקל למפלגת השלטון; השלישי, ההוצאות לתעמולה בקולנוע הן יקרות במיוחד.” (בג”ץ 869/92 זוילי נ’ יוד ועדת הבחירות לכנסת השלוש-עשרה, פ”ד מו(2) 706, 692; להלן: בג”ץ זוילי).

3. בשנת 1992 נחקק תיקון מספר 9 לחוק התעמולה. בתיקון זה הוחלף נוסחו של סעיף 5 לחוק ומהנוסח החדש הושמט האיסור על שידורי תעמולה בקולנוע. הנוסח שנקבע בתיקון 9 לחוק התעמולה קרוב מאוד לנוסח הקיים כיום ועניינו הוא איסור על תעמולת בחירות ברדיו ובטלוויזיה בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות, שלא על פי הקבוע בסעיפים 15-16 לחוק. יצוין, כי השמטת האיסור על שידורי תעמולה בקולנוע לא נעשתה בהיסח הדעת וחבר הכנסת א’ לין, ששימש כראש ועדת החוקה, חוק ומשפט, עמד על שינוי זה בעת שהציג את החוק לקריאה שניה ושלישית בפני הכנסת (ראו: ד”כ 24 (תשנ”ב), 3824).

האיסור שהוטל על הקרנת תשדירי תעמולה בקולנוע בוטל, אפוא, על ידי המחוקק בתיקון מספר 9 לחוק התעמולה (ראו: בג”ץ זוילי, בעמודים 702 ו-706). השאלה המתעוררת היא, האם בעקבות

התיקון האמור ניתן להקרין תשדירי תעמולה בקולנוע או, שמא, אוסר חוק התעמולה גם לאחר התיקון על הקרנת תעמולה בקולנוע.

4. מעיון בחוק התעמולה ניתן ללמוד כי סעיף נוסף בו נדונה האפשרות לשלב שידורי תעמולה עם הקרנת סרטים הוא סעיף 8 לחוק:

8. לא תהא תעמולת בחירות מלווה תכניות בידור, לרבות הופעות של אמנים, נגינה, זמרה, הצגת סרטים ונשיאת לפידים; לא תהא תעמולת בחירות קשורה במתן מתנות, ופרט למסיבות בבתים פרטיים לא תהא קשורה בהגשת מאכלים או משקאות. האיסור על הצגת סרטים לא יחול על שידור תעמולת בחירות בטלוויזיה לפי סעיף 15א.

**"איסור
של תכניות
בידור
וכיבודים**

(ההדגשה שלי - ד.ב.)

כעולה מסעיף 8 לחוק התעמולה, אין ללוות תעמולת בחירות בהצגת סרטים ולכאורה ניתן לטעון כי מכוח סעיף זה אין לאפשר שידורי תעמולה בבתי-קולנוע.

5. שקלתי טענה זו ובאתי לידי מסקנה כי אין באמור בהוראת סעיף 8 כדי לעגן איסור על הקרנת תשדירי תעמולה בקולנוע. תכליתו של סעיף 8 היא למנוע קיומם של אירועים בהם החלק העיקרי הוא התעמולה ואילו הבידור הוא החלק הטפל ש"על גבו" נעשית התעמולה. אפשרויות הבידור הנזכרות בסעיף 8 (הופעות אמנים, נגינה, זמרה וכו') הן אמצעי שאמור למשוך משתתפים לארוע שנועד להיות ארוע תעמולה. מדובר במעין טובת הנאה הניתנת לקהל בתמורה להשתתפותו בארוע, ועל כך החוק אוסר. בענייננו, אין הנדון דומה לראיה. כאשר אדם הולך לבית-קולנוע

על מנת לצפות בסרט, הסרט הוא העיקר ואילו תשדירי התעמולה שיוקרנו לפני הסרט הם הטפל, בדיוק כמו תשדירי הפרסומת המסחריים המוקרנים בדרך כלל לפני הקרנת הסרט, שלא על פי דרישת הקהל ושלא נועדו להנאתו של ציבור הצופים. הסרט המוקרן בקולנוע אינו אמצעי פיתוי הנתון בידי הרשימות המתמודדות ואשר בו הן משתמשות על מנת לפתות את הקהל לבוא אל אולם הקולנוע אלא, הוא התכלית העיקרית והמרכזית שלשמה טרח הקהל והגיע לקולנוע. לפיכך, על פי תכליתו, אין האיסור בסעיף 8 חל על הקרנת תשדירי תעמולה בבתי-קולנוע.

יצוין, כי לא נעלמה מעיני חוות דעתו של השופט חשין מיום 9.2.01, שניתנה בתשובה לפנייתו של חבר הכנסת א' פורז, ואשר בה נקבע כי סעיף 8 לחוק התעמולה אוסר על הקרנת שידורי תעמולה בקולנוע בתקופת הבחירות. נוכח תכליתו של סעיף 8 מתקשה אני לקבל את הפרשנות האמורה ומסקנתי היא כי שימוש באמצעי פרסום שלא נאסר במפורש בחוק התעמולה הינו מותר למתמודדים (השוו: החלטתו של השופט חשין בענין השימוש באינטרנט לצרכי תעמולה בתב"מ 16/2001 ש"ס נ' פינס וכן החלטתי בענין השימוש באינטרנט בתב"כ 3/17 לירן נ' חברת רוטרנט בע"מ מיום 2.2.06). לפיכך, מכיוון שאין בחוק התעמולה איסור מפורש על הקרנת שידורי תעמולה בבתי-קולנוע, אין מקום לאסור זאת.

6. ביני לביני התלבטתי אם יש עדיין תוקף לטעמים שבשלם נאסרה הקרנת תעמולה בקולנוע בחוק המקורי. כמצוין לעיל, שלושה טעמים עיקריים עמדו ביסוד האיסור: האחד, שימוש בקולנוע לתעמולה מהווה ניצול לרעה של האמון שרוכש הציבור לקולנוע; השני, הקולנוע הוא אמצעי הזמין במיוחד למפלגת

השלטון; והשלישי, ההוצאות לתעמולה בקולנוע הן יקרות במיוחד (ראו פסקה 2 לעיל).

נדמה, כי על הטעמים הראשון והשני אבד הכלח. בימינו, קשה לדבר על "אמון" שהציבור רוכש לקולנוע וכן קשה לקבל את ההנחה שהקולנוע הוא אמצעי הזמין במיוחד ל"מפלגת השלטון". בשנות החמישים, בעת שנחקק חוק התעמולה, היו טעמים אלה בעלי משקל לנוכח מרכזיותו של הקולנוע כאמצעי תקשורת ובידור ולנוכח הריכוזיות שאפיינה אז את המשק והפוליטיקה בישראל. כיום, בהתחשב במגוון אמצעי התקשורת הקיימים ובהחלשות הריכוזיות שהיתה בימים עברו, אין טעמים אלה תקפים. באשר לטעם השלישי, הרי שבענין זה אין בפניי נתונים אך אין סיבה לחשוב כי הפרסום בקולנוע יהיה יקר יותר מהפרסום באמצעים האחרים העומדים לרשות הרשימות המתמודדות. מכל מקום, בידי המתמודדים הזכות לבחור כיצד לחלק את המימון העומד לרשותם לצורך מערכת הבחירות והוראות החקיקה בדבר מימון מפלגות מאפשרות פיקוח על הוצאותיהן של הרשימות המתמודדות. על כל פנים, אין הצדקה למנוע אמצעי פרסום כזה או אחר בשל מחירו.

7. יצוין, כי החשש היחיד שמתעורר עקב מתן האפשרות להקריין תשדירי תעמולה בקולנוע הוא בכך שהיתר זה פותח פתח להגדלת אי-השוויון הקיים בין הרשימות המתמודדות. ענין זה מתקשר במידה מסוימת לטעם השלישי שהוזכר לעיל. אכן, ענין זה מעורר קושי מסוים אולם בסוגיה זו על המחוקק לומר את דברו. אם יסבור המחוקק כי יש להנהיג פיקוח על התעמולה בקולנוע או שיש לקבוע הסדר שיויוני כלשהו הרי שבידיו הכוח לעשות כן (ראו, לדוגמא, את ההסדר שנקבע ביחס לפרסום בשילוט חוצות בסעיף 10ב לחוק התעמולה).

8. לסיכום, האיסור שהוטל על תעמולה בקולנוע בוטל בתיקון מספר 9 לחוק התעמולה וכעולה מהאמור, הטעמים שעמדו ביסוד האיסור איבדו ממשקלם. זאת ועוד, בהטלת איסור על אמצעי תעמולה יש משום הגבלה של חופש הביטוי ומכיוון שמדובר בחופש הביטוי הפוליטי הרי שמדובר במגבלה המצויה בלב-ליבו של חופש הביטוי. נוכח הזהירות המתחייבת כאשר באים להטיל מגבלות על חופש הביטוי מתבקשת המסקנה כי תעמולה תיאסר רק אם אסורה היא בחוק במפורש. בענייננו, כאמור, משביטל המחוקק את האיסור המפורש על תעמולה בקולנוע הרי שדרך תעמולה זו הפכה למותרת. בכך יש כדי לחזק את חופש הביטוי של המתמודדים ואת זכותם לקיים תעמולה בכל דרך חוקית שימצאו לנכון. לא למותר להוסיף, כי על תשדירי התעמולה שיוקרנו בקולנוע תחולנה המגבלות המתחייבות מהדין על תעמולה בתקופת בחירות.

בכבוד רב,

דורית ביניש
שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

**כפני כבוד השופטת ד' ביניש
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה**

ירושלים, ט"ו באדר התשס"ו
15 במרץ 2006

תב"כ 14/17

המבקשת: מפלגת ש"ס

נגד

המשיבה: רשימת שינוי

בקשה למתן צו מניעה לפי סעיף
17ב לחוק הבחירות (דרכי
תעמולה), תשי"ט-1959

בשם המבקשת: עו"ד גלעד אזולאי

בשם המשיבה: עו"ד איתן הברמן, עו"ד מיכל שור

החלטה

לפניי בקשה מטעם מפלגת ש"ס (להלן: המבקשת) לצו מניעה לפי סעיף 17ב(א) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: חוק התעמולה).

בבקשה שהוגשה מטעם המבקשת נטען כי רשימת שינוי (להלן: המשיבה) מקרינה בבתי קולנוע ברחבי הארץ את תשדיר תעמולת הבחירות שחלקים ממנו נפסלו על ידי לשידור בטלוויזיה

בתוקף הסמכות המסורה לי בסעיף 15א(ד) לחוק התעמולה. המדובר הוא בתשדיר התעמולה שהוכן על ידי המשיבה ובו נראים אנשים, הלבושים כחרדים, נדבקים לרגלו של אדם חילוני ההולך ברחוב ונגררים אחריו. בסופו של התשדיר מתפוגגות בעשן דמויות החרדים. יצוין, כי חלקים מתשדיר זה אכן נפסלו על ידי לשידור ביום 8.3.06 בשל פגיעתם הבוטה בציבור החרדי וברגשות הציבור בכלל.

לטענת המבקשת, הקרנת תשדיר התעמולה המלא בבתי קולנוע לאחר שנפסל לשידור בטלוויזיה על ידי יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית הינה למעשה עקיפה של החלטת פסילה ויש למנעה.

לאחר שהוגשה הבקשה הוריתי למשיבה להגיש את תשובתה. בתשובתה טענה המשיבה כי ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית אין סמכות לאשר או לפסול תשדירי תעמולה המשודרים בבתי-קולנוע. על-פי טענת המשיבה, ליו"ר ועדת הבחירות נתונה הסמכות לאשר או לפסול תשדירי תעמולה המשודרים ברדיו או בטלוויזיה בלבד ואין חוק התעמולה מקנה ליו"ר ועדת הבחירות סמכות לאשר או לפסול תשדירים המוקרנים בבתי-קולנוע.

לאחר שעיינתי בבקשה ובתגובה הגעתי למסקנה כי דין הבקשה להידחות. אכן, כטענת המשיבה, אין בידי סמכות לאשר או לפסול תשדירי תעמולה המוקרנים בבתי הקולנוע שכן הקרנת תשדירים בבתי קולנוע אינה נעשית מכוח הוראות חוק התעמולה ואין, למעשה, הגבלה בחוק על עריכת תעמולת בחירות בבתי קולנוע (ראו החלטתי בענין זה מיום 12.2.06). יצוין כי כך הדבר אף ביחס לתעמולת בחירות הנעשית באמצעות האינטרנט.

יחד עם זאת, רואה אני לציין כי התנהלותה של המשיבה במקרה דנן הינה התנהלות תמוהה ביותר. התשדיר שהוכן על ידי המשיבה הינו תשדיר פוגעני ביותר אשר משתמש בדימויים שנראה כאילו נלקחו מתוך תעמולה אנטישמית. התשדיר פוגע ברגשות הציבור החרדי וברגשות הציבור בכלל. חלקים מתשדיר זה נפסלו על ידי והמשיבה, שלא השלימה עם הפסילה, עתרה נגד החלטתי לבית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק. בית המשפט העליון (הנשיא א' ברק והשופטים א' ריבלין וא' פרוקצ'יה) דחה את עתירתה של המשיבה ואישר את פסילת התשדיר. עתה מתברר כי המשיבה, אשר לכאורה מתיימרת לשאת את דגל שלטון החוק וכיבוד בתי המשפט, מוצאת לעצמה דרכים לא-דרכים לעקוף את החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית וחמור מכך, את החלטת בית המשפט העליון, בענין התשדיר שנפסל. אין לי אלא להצטער על התנהלות תמוהה זו של המשיבה אולם, כאמור, אין בידי ליתן את הצו המניעה המבוקש.

אשר על כן, הבקשה נדחית.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
 יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
 לכנסת השבע-עשרה

**כפני כבוד השופטת ד' ביניש
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה**

ירושלים, ב' באדר התשס"ו
2 במרץ 2006

חב"כ 7/17

המבקשים: 1. ח"כ אברהם פורז - ת.ז. 043726033
2. חץ - רשימה חילונית ציונית בראשות
אברהם פורז

נגד

המשיבה: ש"ס - התאחדות הספרדים שומרי תורה

**בקשה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב לחוק
הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959**

החלטה

לפניי בקשה למתן צו מניעה לפי סעיף 17ב(א) לחוק
הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: חוק התעמולה או
החוק), אשר יורה למשיבה להימנע מלחלק ספרי תהילים מטעמה
במסגרת תעמולת הבחירות שלה לכנסת השבע-עשרה.

1. המבקש 1 עומד בראש רשימה (המבקשת 2) המתמודדת
בבחירות לכנסת השבע-עשרה. בבקשה שהוגשה מטעם המבקשים
נטען, כי המשיבה, תנועת ש"ס, הצהירה שבכוונתה לחלק במסגרת
תעמולת הבחירות שלה ספר תהילים במתנה לכל דורש. כן צוין

בבקשה כי המשיבה מבטיחה באתר האינטרנט שלה לשלוח ספר תהילים במתנה לכל אדם שירשום את פרטיו בטופס המופיע באתר.

על פי טענת המבקשים, חלוקת ספר התהילים על ידי המשיבה מנוגדת לסעיף 8 לחוק התעמולה באשר היא מהווה חלוקת מתנות אסורה. כן נטען, כי חלוקת הספר האמור מהווה שוחד בחירות, בניגוד לסעיף 122(1) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות לכנסת). עוד הוסיפו המבקשים וטענו, כי ספר תהילים הינו בגדר "קמיע" ולפיכך חלוקתו אסורה גם על פי סעיף 122(6) לחוק הנ"ל. בשל האמור עותרים המבקשים לצו שיאסור על המשיבה לחלק את ספר התהילים לציבור.

2. לאחר שהתקבלה הבקשה לצו מניעה הוריתי למשיבה להגיש תגובה מטעמה. בתגובה נטען, כי חלוקת ספר התהילים אינה בגדר מתן מתנה משום שהספר אמור להימסר רק למי שיבקש לקבלו. כן נטען, כי עלותו של הספר היא זעומה וממילא אין לראות בו מתנה. בנוסף נטען, כי בעבר נאסר על המשיבה לחלק ספר תהילים אשר היו מצורפות אליו ברכות אולם בענייננו, אין מצורפות ברכות לספר ועל כן, החלוקה מותרת. בתשובה לטענת השוחד ציינה המשיבה, כי מהוראות החוק עולה, כי שוחד שניתן חייב להיות בעל ערך כלכלי כלשהו ומכיוון ששוויו הכלכלי של ספר התהילים הינו זעום, הרי שאין לראות בנתינתו משום מתן שוחד בחירות. המשיבה הוסיפה וטענה, כי אין לראות בספר תהילים משום "קמיע", אשר חלוקתו לציבור נאסרה בחוק הבחירות לכנסת.

לבקשתי, צורף לתגובת המשיבה ספר התהילים אותו מבקשת היא לחלק. מדובר בספר תהילים שהוא כפונקס קטן בכריכה רכה, ועל כריכתו הקדמית מתנוססת תמונתו של הרב יצחק כדורי ז"ל. על הכריכה האחורית מודפס סמלה של המשיבה ותפילת הדרך. סמל המשיבה מופיע גם בדרך הראשון של הספר. בנוסף, לעמודים הראשונים של הספר הוצמדו דפים ובהם דברים שנכתבו על ידי הרב כדורי ז"ל ולידם דברים שנכתבו על ידי ראש תנועת ש"ס, חבר הכנסת אלי ישי. בדפי הלוואי האמורים פונה הרב כדורי בדברים ל"אחינו בני ישראל בארה"ק" ומביע את תמיכתו במשיבה. בסיפא של הדברים נכתב:

"ולפיכך אני בא כאן שוב באופן הברור והחד-משמעי ובקריאה של חיבה, שכל אחד ואחד הדואג לתורת ישראל, לעם ישראל ולארץ ישראל, חייב להצביע לתנועת ש"ס...ובזה נקדש כולנו שם-שמים ונסייע להחיש גאולת ישראל ופדות עמו".

חבר הכנסת ישי אף הוא פונה לציבור ומבקש את תמיכתו במשיבה ובסיפא של דבריו נכתב:

"יהי נא ספר קדוש זה, לאות על המחויבות ההדדית בינינו, ומנחת אהבה מאתנו הרואים עצמנו שולחי עמך ישראל לעמוד על המשמר ולשים קץ לגישה הנואלת אשר המיטה חרפה וחורבן על ציבור גדול."

3. לאחר שעיינתי בבקשה, בתגובה ובספר שצורף לתגובה החלטתי לזמן את הצדדים לדיון לפניי. בדיון שנערך הודעתי לבאי-כוח המשיבה כי קיים קושי בחלוקת הספר במתכונתו הנוכחית, כפי שהיא מתוארת לעיל. עקב הערותיי, היה בא-כוח המשיבה, חבר

הכנסת נסים דהאן, מוכן להסיר את סמל המשיכה מהספר וכן להסיר את דבריהם של הרב כדורי וחבר הכנסת אלי ישי, אך ציין כי עצם הפצת ספר התהילים בקרב הציבור אין בה פסול. לאחר בדיקה טכנית, התברר כי לא ניתן יהיה להסיר את הסמל של המשיכה, אולם ניתן יהיה להפריד ולהוציא מן הספר את מכתביהם של הרב כדורי וחבר הכנסת אלי ישי. משנתקבלו נתונים אלה הגיעה העת ליתן את הכרעתו.

4. השאלה שהתעוררה במקרה דנן אינה שאלה פשוטה. המשיכה מבקשת לחלק ספר תהילים לציבור הבוחרים והקביעה אם מדובר במתנה, בשוחד בחירות או בקמיע אינה ברורה מאליה. מחד-גיסא, אין חולק למעשה, כי לספר המחולק אין ערך כספי ממשי. מאידך-גיסא, הספר אינו חסר ערך כמובן, וערכו טמון במהותו ובמשמעויות הנלוות אליו. האם יש לאסור על חלוקת הספר? זוהי השאלה הניצבת לפניי.

5. סעיף 8 לחוק התעמולה קובע כי "לא תהא תעמולת בחירות קשורה במתן מתנות". סעיף 122(1) לחוק הבחירות לכנסת אוסר על מתן שוחד לבוחר. סעיף 122(6) לחוק הבחירות לכנסת קובע כי "המשדל אדם להצביע או להמנע מלהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסויימת, בדרך של...הבטחה להעניק ברכה, או מתן קמיע; לענין זה, "קמיע" - לרבות כל חפץ שבעיני חלק מהציבור יש ביכולתו להיטיב או להרע עימו" דינו מאסר או קנס. שלוש החלופות הללו בחוק עוסקות בענין אחד: האיסור המוטל על פיתוי בוחרים להצביע בכלל, או בעד רשימה מסויימת, באמצעים שאינם כשרים, בשל כוחם להניע בוחר להכרעה בבחירות.

כידוע, במסגרת תעמולת הבחירות מנסה כל רשימה לשכנע את ציבור הבוחרים לתמוך בה. ברם, אמצעי השכנוע בהם רשאים הרשימות המתמודדות להשתמש אינם בלתי מוגבלים. כך, למשל, אסור לאיים על אדם על מנת לגרום לו להצביע בדרך מסוימת (סעיף 122(3) לחוק הבחירות לכנסת) ואסור להציע לאדם עבודה אם יצביע בדרך מסוימת (סעיף 122(4) לחוק). על כל אדם להצביע על פי מצפונו ומיטב הבנתו והאיסורים הנזכרים לעיל נדרשים על מנת להגן על זכותו של הבוחר להצביע באופן חופשי ומושכל ועל מנת למנוע מצב שבו האדם מצביע שלא על פי רצונו החופשי. בשל האמור נאסרה גם חלוקת מתנות במסגרת תעמולת בחירות שכן מדובר למעשה במתן שוחד ונאסר על הרשימות לשדל מצביעים באמצעות הבטחה או חלוקת קמיעות, שכן בכך יש כדי ליצור השפעה בלתי הוגנת על דרך ההצבעה והדבר עלול לגרום לבוחרים לשקול שיקולים שאינם ממין הענין ואינם מבטאים בחירה חופשית (ראו: החלטתו של השופט חשין בתב"כ 4/16 פיוס נ' תנועת "אהבת ישראל" והאסמכתאות הנזכרות שם). כך, למשל, נאסר בעבר על המשיבה לחלק בקבוקי "שמן סגולה" במסגרת תעמולת בחירות מהסיבה כי יש בכך משום חלוקה אסורה של מתנות (ראו: תר"מ 94/98 סיעת "ירושלים עכשיו" נ' מפלגת ש"ס). כן נאסר על המשיבה לחלק את הספר "רויאל המלאך" מהטעם שמדובר בחלוקת קמיעות אסורה (תר"מ 29/03 סיעת מר"צ נ' רשימת ש"ס). השאלה בענייננו היא, האם חלוקת ספר התהילים על ידי המשיבה הינה בגדר חלוקת מתנות בניגוד לסעיף 8 לחוק התעמולה, או בגדר שידול להצביע בדרך של מתן שוחד או הבטחת ברכה או מתן קמיע.

6. כפי שציינתי לעיל, לספר התהילים נשוא הבקשה אין ערך כספי ממשי וערכו הינו במהות הטמונה בו. יש לציין גם, כי יש מקום להבחנה בין המקרים שהוזכרו לעיל לבין ספר תהילים. ספר התהילים כשלעצמו אינו בגדר חפץ שמיוחסות לו סגולות מיסטיות והוא אינו מוחזק כקמיע כפי שמוחזק למשל הספר "רזיאל המלאך" שהוזכר לעיל. יחד עם זאת, חלוקת הספר במתכונת המתוארת במהלך תקופת הבחירות הינה בהחלט בעייתית ואף אם המשיבה, כטענתה, מחלקת ספרי קודש במשך כל השנה, הרי שבתקופת הבחירות חלים דינים מיוחדים בענין חלוקת פריטים בעלי ערך, ולא דווקא ערך כלכלי, על ידי הרשימות המתמודדות.

7. עמדתי לעיל על תיאור ספר התהילים אותו מבקשת המשיבה לחלק לציבור ונראה, כי הפסול העיקרי שנפל בספר הוא שצורפו אליו דברי הברכה של הרב כדורי וחבר הכנסת ישי. מדברים אלה, המובאים בעמודים הראשונים שהוצמדו לספר, עולה המסר כי חובה על אדם מאמין להצביע עבור המשיבה. מסר זה הינו, כמובן, פסול ואין ניתן להשתמש בחלוקת ספר התהילים על מנת להעבירו. כאמור, חבר הכנסת דהאן נעתר תחילה בדיון בפניי להצעה להסיר מהספר את הסממנים המזהים של המשיבה ואת דברי הברכה האמורים, אולם בסופו של דבר התברר, כי מבחינה טכנית-מעשית ניתן להסיר בשלב זה אך ורק את דברי הברכה ואין ניתן להסיר את סמלה של המשיבה. השאלה היא, אפוא, האם ניתן להפיץ את ספר התהילים כשסמלה של המשיבה מופיע בו.

לאחר ששקלתי את הטיעונים השונים הגעתי לכלל מסקנה, כי אף שראוי היה שסמל המשיבה לא יופיע בספר, אין בכך טעם מספיק כדי למנוע את הפצת הספר. איני סבורה שניתן לראות

בחלוקת ספר התהילים נשוא הבקשה משום חלוקת מתנה אסורה או מתן שוחד בחירות ואין לקבוע כי יש בעצם חלוקת הספר כדי להשפיע באופן פסול על שיקול דעתם של הבוחרים. כמו כן, איני סבורה כי ניתן להתייחס לספר התהילים כאל "קמיע" שכן אין מדובר בחפץ הנחשב לבעל תכונות מיסטיות כשהוא לעצמו. אכן, קריאת פרקי תהילים נתפסת בעיני חלק מהציבור כסגולה להצלחה ולהגנה מפני רעות, אך בחלוקת הספר ללא תוספות אין משום שידול בוחרים בדרך של מתן קמיע.

8. בהתחשב באמור, החלטתי להתיר את חלוקת הספר על ידי המשיבה לאחר שיוצאו ממנו דברי הברכה שצורפו אליו. אכן, מוטב היה אם סמלי המשיבה לא היו מופיעים על הספר אך בנסיבות הקיימות לא ראיתי לאסור על חלוקת הספר רק בשל כך. אשר על כן, ניתן בזה צו המורה למשיבה להימנע מחלוקת ספר התהילים כשדפי הברכה של הרב כדורי ושל חבר הכנסת ישי מוצמדים אליו.

בנוסף לאמור לעיל אציין כי בעת הדיון הצגתי בפני באי-כוח המשיבה שתי תלונות נוספות שהגיעו אלי בדבר חלוקה של הספר "רזיאל המלאך" על ידי פעילים מטעם המשיבה, אף על-פי שהפצתו נאסרה בעבר על-ידי יו"ר ועדת הבחירות כפי שצוין לעיל. באי-כוח המשיבה הצהירו לפניי כי הם מסתייגים מחלוקת ספר זה, שנחשב ללא ספק לקמיע, ואשר חלוקתו לבוחרים הינה אסורה. הם אף הצהירו כי הודיעו לפעילים שלא לחלק את הספר האמור וטענו שהדבר נעשה על ידי הפעילים באופן עצמאי. יודגש, כי הטלת האחריות על הפעילים בשטח אינה מקובלת עלי, וכל רשימה אחראית למעשים הנעשים בשמה על-ידי פעיליה. מכל מקום, באי-

כוח המשיכה התחייבו להורות לפעילים מטעמם שלא לחלק ספר זה, והתחייבותם זו מקובלת עלי.

לפיכך, אני נותנת להתחייבות שלא להפיץ את הספר "רזיאל המלאך" תוקף של צו מניעה.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

**כפני כבוד השופטת ד' ביניש
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה**

ירושלים, כ"ז באדר התשס"ו
27 במרץ 2006

תב"כ 23/17

רשימת מרצ-יחד המבקשת:

נ ג ד

רשימת ש"ס המשיבה:

**בקשה למתן צו מניעה לפי סעיף
17ב לחוק הבחירות (דרכי
תעמולה), תשי"ט-1959**

עו"ד דפנה הולץ-לכנר בשם המבקשת:

יהודה אבידן בשם המשיבה:

החלטה

בבקשה שלפניי עותרת רשימת מרצ (להלן: המבקשת) לצו שיוורה לרשימת ש"ס (להלן: המשיבה) להימנע מלחלק לציבור מכתב בחתימתו של הרב עובדיה יוסף ובו נאמר, בין השאר, כי: "מי שלא יצביע ש"ס עליו נאמר אורו וארור יושביה".

הבקשה הועברה לתגובת המשיבה אשר הוגשה היום, ה- 27.3.06. בתגובה נאמר כי נציג המשיבה, מר יהודה אבידן, שוחח עם באת-כוח המבקשת, חברת הכנסת זהבה גלאון, והוסכם ביניהם כי

המשיבה תפסיק את חלוקת המכתב. בהודעה צוין כי לנוכח הודעה זו אין המבקשת עומדת על עתירתה.

בנסיבות האמורות, משהסכימו הצדדים על הפסקת חלוקת המכתב ומשיכת העתירה, ניתן בזה תוקף של צו להסכמה האמורה.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

**כפני כבוד השופטת ד' ביניש
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה**

ירושלים, ה' באדר התשס"ו
5 במרץ 2006

תב"כ 10/17

המבקשת: מפלגת מרצ-יחד

נגד

המשיבה: רשימת האיחוד הלאומי-המפד"ל

בקשה למתן צו מניעה לפי סעיף
17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה),
תשי"ט-1959

בשם המבקשת: עו"ד דפנה הולץ-לכנר

בשם המשיבה: עו"ד פינחס מעוז

החלטה

לפניי בקשה מטעם רשימת מרצ (להלן: המבקשת) לצו מניעה לפי סעיף 17ב(א) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: חוק התעמולה).

בבקשה שהוגשה מטעם המבקשת נטען כי על פי פרסומים בתקשורת מתכוונת רשימת האחוד הלאומי-המפד"ל (להלן: החשיבה) לחלק חומר תעמולה המופנה לחיילים בלבד באופן הנוגד את סעיף 92(א)(1) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות לכנסת).

לאחר שהוגשה הבקשה הוריתי למשיבה להגיש את תשובתה. בתשובתה טענה המשיבה כי אכן בכוונתה להפיץ עלון במסגרת תעמולת הבחירות שלה בנוסח שאליו הפנתה המבקשת, אולם עלון זה אינו מופנה לחיילים בלבד אלא לכלל הציבור.

לאחר שעיינתי בבקשה ובתגובה וכן בעלון שצורף לתגובה מטעם המשיבה החלטתי ליתן צו המורה למשיבה להימנע מלהפיץ את העלון נשוא הבקשה. הטעם לכך הוא כי מדובר בתעמולה המכוונת באופן ספציפי לחיילים בלבד ועל כן היא אסורה מכוח סעיף 92(א)(1) לחוק הבחירות לכנסת הקובע, כי "שום תעמולה לא תהיה מכוונת לחיילים בלבד".

על אף טענותיה של המשיבה, אין ספק כי נוסח העלון שצורף לתגובה פונה בבירור לחיילים. בראש העלון מופיע הכיתוב "ימין חדש זה הכי, אחי" בתוך מסגרת משולשת וכיתוב זה הוא למעשה העתקה של סיסמה מוכרת המופנית לחיילים: "קרבי זה הכי, אחי" המופיעה אף היא בתוך מסגרת משולשת דומה. העלון נפתח בפניה המנוסחת בסגנון צעיר המקובל על חיילים: "אחי, בזמן שאתה שומר על כולנו...". אכן, כטענת המשיבה, גם שוטרי משטרת ישראל עוסקים בשמירה על הביטחון אך אין ספק כי הפנייה הנזכרת לעיל מכוונת לחיילים. העלון ממשיך ומתייחס

לפעולות שביצעו חיילים (פינוי גוש קטיף, פינוי עמונה) אולם סופו מעיד יותר מכל על הכוונה העומדת מאחוריו: "אתה יודע שהבית של החיילים זה האיחוד הלאומי-מפד"ל...". משפט זה המופיע בעלון אינו משתמע לשתי פנים ועולה ממנו בבירור כי כוונת המשיבה היא לבצע תעמולת בחירות המכוונת לחיילים בלבד באופן הסותר את סעיף 92(א)(1) הנ"ל.

אשר על כן, ניתן בזה צו המונע מן המשיבה להפיץ את העלון שצורף לתגובתה או כל חומר תעמולה אחר המכוון לחיילים בלבד.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

כפני כבוד השופטת ד' ביניש
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

ירושלים, כ"ב באדר התשס"ו
22 במרץ 2006

תב"כ 20/17

המבקשת: מפלגת חזית יהודית לאומית

נגד

המשיבות: 1. מפלגת אגודת ישראל
2. רשימת איחוד לאומי-מפד"ל

בקשה למתן צו מניעה לפי סעיף
17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה),
תשי"ט-1959

בשם המבקשת: עו"ד רחמים כהן

החלטה

לפניי בקשה לצו מניעה שיורה למשיבות להימנע מ"לפרסם מודעות ולהפיץ שמועות שקריות" בדבר פרישת המבקשת והעומד בראשה מההתמודדות בבחירות.

בבקשה נטען, כי למבקשת נודע שהמשיבות מפיצות בימים האחרונים מודעות ושמועות בדבר פרישתה של המבקשת ובדבר

פרישתו של העומד כראשה, מר ברוך מרזל, מההתמודדות בבחירות לכנסת. לטענת המבקשת, מדובר בדברי שקר שהמשיבות מפיצות בשל פחדן מהצלחת המבקשת בבחירות. המבקשת עותרת לצו מניעה שיורה למשיבות להימנע מהפצת הידיעות האמורות וכן עותרת המבקשת כי אצווה על פיצויה בסך של מיליון ש"ח בגין נזקים שנגרמו לה.

דין הבקשה להידחות. במסגרת תעמולת הבחירות נשמעים פעמים רבות דברים שאינם אמת וניתנות הצהרות בלתי מדויקות. אין זה בסמכותו של יו"ר ועדת הבחירות להכריע בסכסוכים אלה ואין בידי יו"ר ועדת הבחירות סמכות למנוע תעמולה אך בשל טענות בדבר נכונותה. באשר לפיצוי הכספי המבוקש הרי שענין זה אף הוא אינו בגדר הסמכות של יו"ר ועדת הבחירות.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

ירושלים, כ"ד באדר התשס"ו
24 במרץ 2006

לכבוד
עו"ד יוסי חסין
המחלקה לפניות הציבור
התנועה למען איכות השלטון בישראל
רח' יפו 208
ירושלים

א.נ.,

הנדון: פנייתך מיום 23 במרץ 2006

במענה לפנייתך, הריני להודיעך כי בענין הברכות
הטלפוניות קיימתי ביום 21.3.06 דיון עם נציגי רשימת ש"ס.
בעקבות הדיון נמסר לי מאת רשימת ש"ס כי היא מקבלת על עצמה
להימנע ממתן ברכות טלפוניות למצביעי ש"ס.

בברכה,

דורית ביניש
שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

פסילת מועמדים

לפני כבוד השופטת ד' ביניש
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

פ"מ 1/17

המבקשים: 1. המוסד לבירור עתירות למפלגת העבודה
הישראלית
2. מפלגת העבודה הישראלית וסיעת
"העבודה-מימד-עם אחד"

נגד

המשיבים: 1. שמעון פרס
2. דליה איציק
3. חיים רמון
4. מפלגת קדימה
5. היועצת המשפטית לכנסת
6. היועץ המשפטי לממשלה

בקשה לפסילת מועמדים

תאריך י"ז בשבט התשס"ו (15.2.06)
הישיבה:

בשם המבקש 1: עו"ד אלדד יניב, עו"ד רונן יניב
בשם המבקש 2: עו"ד אמנון לורך, עו"ד בועז פייל

בשם המשיבים 1,2: עו"ד רם כספי
בשם המשיבים 3,4: עו"ד איתן הברמן

בשם המשיבה 5: עו"ד נורית אלשטיין
בשם המשיב 6: עו"ד דנה בריסקמן

החלטה*

השאלה שלפניי היא האם ועדת הבחירות המרכזית לכנסת (להלן: ועדת הבחירות) מוסמכת לקבוע כי חבר כנסת שהודיע כי הוא פורש מסיעתו ולא התפטר מהכנסת המכהנת מנוע, על פי הוראת סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת, מלהתמודד בבחירות לכנסת הבאה ברשימה מטעם סיעה אחרת המיוצגת בכנסת היוצאת.

רקע כללי

1. לקראת הבחירות לכנסת ה-17 חלו שינויים משמעותיים במפה הפוליטית בישראל. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בפילוגים ובפיצולים שארעו במפלגות השונות ובסיעות שבכנסת היוצאת. הסיבות והמניעים לשינויים הפוליטיים אינם מענייננו אולם השתלשלות האירועים רלוונטית לעובדות העומדות ברקע השאלה שלפניי הטעונה הכרעה. לפיכך, אפרט להלן מקצת מן האירועים שהובילו להגשת הבקשה.

2. ביום 21.11.05 הודיע ראש הממשלה אריאל שרון כי הוא פורש מהליכוד ומסיעת הליכוד בכנסת ומקים מפלגה חדשה שלימים כונתה מפלגת קדימה. ראש הממשלה פנה לנשיא המדינה וביקש כי

* נגד ההחלטה זו הגישו המבקשים עתירה לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק (בג"ץ 1759/06). העתירה נדחתה. פסק הדין המנמק את דחיית העתירה מיום 14.8.06 מצורף.

ייתן הסכמתו לצו המורה על פיזור הכנסת. במקביל, הוגשו גם מספר הצעות חוק לפיזור הכנסת על ידי חברי כנסת. ביום 23.11.05 הודיע נשיא המדינה כי הוא נעתר לבקשת ראש הממשלה וביום 8.12.05 פורסם הצו לפיזור הכנסת. מועד הבחירות נקבע ליום 28.3.06. יצוין כי ביחד עם ראש הממשלה פרשו עוד חברי כנסת מסיעת הליכוד כך שלמעשה התפלגה סיעת הליכוד וקמה סיעה חדשה בכנסת ששמה היה לימים קדימה, כשם המפלגה החדשה.

התפלגות זו של קדימה מן הליכוד היתה אות הפתיחה לתמורה שהתחוללה במערכת הפוליטית. אחד ממאפייני התמורה היה מעברם של פוליטיקאים ואישי ציבור למפלגה החדשה תוך נטישת ביתם הפוליטי הקודם. שלושה מעברים כאלה עומדים ברקע הבקשה שלפניי.

3. ביום 23.11.05, היום בו הודיע נשיא המדינה על הסכמתו לצו לפיזור הכנסת, כינס המשיב 3, חבר הכנסת (באותה עת) חיים רמון (להלן: רמון), מסיבת עיתונאים ובה הודיע על הצטרפותו למפלגת קדימה. יום לאחר מכן, ב-24.11.05, שלח רמון שני מכתבים. במכתב הראשון שמוען למזכ"ל מפלגת העבודה הודיע רמון על הפסקת חברותו במפלגת העבודה ובמכתב השני שמוען ליו"ר סיעת העבודה בכנסת הודיע רמון כי הוא פורש מסיעת העבודה. דברים מפורשים אלה מעידים מה היתה כוונתו של רמון ומה היה הלך רוחו. דברים דומים נשמעו גם מצידו של המשיב 1, חבר הכנסת (באותה עת) שמעון פרס (להלן: פרס). ביום 30.11.05 כינס פרס מסיבת עיתונאים בה הודיע על פרישתו ממפלגת העבודה ועל תמיכתו בראש הממשלה שרון. מאוחר יותר הודיע פרס בפומבי על הצטרפותו למפלגת קדימה וכיום הוא מוצב במקום השני ברשימת המועמדים מטעמה. באופן דומה התנהלה גם המשיבה 2,

חברת הכנסת (באותה עת) דליה איציק (להלן: איציק), עת הודיעה באמצעי התקשורת בסוף חודש נובמבר 2005 על פרישתה ממפלגת העבודה ועל הצטרפותה למפלגת קדימה.

הנה כי כן, בשלהי חודש נובמבר 2005 הודיעו המשיבים פרט, איציק ורמון באופן פומבי כי הם פורשים ממפלגת העבודה ומצטרפים למפלגת קדימה. ואולם, המשיבים "הפורשים" לא התפטרו מכהונתם בכנסת ונשארו חברי כנסת מטעם סיעת העבודה. זמן קצר לאחר שהיועץ המשפטי לממשלה חיווה דעתו, כי על פי הוראת סעיף 6(ה) לחוק יסוד: הממשלה, אין ניתן למנות את המשיבים "הפורשים" לשרים בממשלת המעבר, הודיעו המשיבים על התפטרותם מן הכנסת. פרט התפטר ביום 15.1.06 ואילו רמון ואיציק התפטרו ביום 16.1.06. יצוין, כי במהלך כל התקופה שמהודעת הפרישה ועד להתפטרות לא הובא עניינם של המשיבים לדיון בוועדת הכנסת ולפיכך, הועדה לא נקטה עמדה בשאלת פרישתם של המשיבים מסיעת העבודה.

זוהי, אפוא, השתלשלות העניינים שעמדה ברקע הבקשה שלפניי שעניינה הוא פסילתם של המשיבים פרט, איציק ורמון מלהתמודד בבחירות לכנסת ה-17 ברשימת המועמדים מטעם מפלגת קדימה, בשל העובדה כי פרשו מסיעת העבודה. נפנה, אפוא, לתיאור הבקשה והתגובות לה.

טענות הצדדים

טענות המבקשים

4. ביום 31.1.06 הוגש מטעם המוסד לבירור עתירות למפלגת העבודה הישראלית (להלן: המבקש) מסמך שכותרתו "קובלנה

בקשר למעשה ו/או מחדל לפי חוק הבחירות לכנסת...". בקובלנה - שמעתה נכנה אותה בקשה - טען המבקש כי על ועדת הבחירות לקבוע שהמשיבים פרס, איציק ורמון אינם רשאים להתמודד במסגרת רשימת מפלגת קדימה בבחירות לכנסת ה-17. את טענתו ביסס המבקש על הוראת סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת שזו לשונו:

6א. (א) חבר כנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו, לא ייכלל, בבחירות לכנסת שלאחריה, ברשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהיתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת; הוראה זו לא תחול על התפלגות סיעה בתנאים שנקבעו בחוק.

**"סייג
למועמדו
ת חבר
כנסת
שפרש
מסיעתו**

(ב) לענין סעיף זה -

"פרישה מסיעה" - לרבות הצבעה במליאת הכנסת שלא בהתאם לעמדת הסיעה בענין הבעת אמון לממשלה או אי-אמון בה; ואולם הצבעה כאמור לא תיחשב כפרישה אם חבר הכנסת לא קיבל כל תמורה בעד הצבעתו;

"תמורה" - במישרין או בעקיפין, בהבטחה או בהתחייבות לעתיד, ולרבות הבטחת מקום ברשימת מועמדים לכנסת, או מינוי חבר-הכנסת עצמו או אדם אחר לתפקיד כלשהו."

לטענת המבקש, המשיבים הודיעו קבל עם ועדה כי הם פורשים מסיעת העבודה ומפלגת העבודה וכי הם מצטרפים למפלגת קדימה ובכוונתם להשתתף בבחירות לכנסת ה-17 כמועמדים מטעמה. כן טען המבקש, כי המשיבים לא התפטרו מכהונתם בכנסת "בסמוך" למועד פרישתם, כנדרש בסעיף 6א(א) הנ"ל, אלא חודש וחצי מאוחר יותר. לפיכך, כך נטען, יש להחיל עליהם את ההגבלה הקבועה בסעיף 6א לעיל ולמנוע מהם מלהיכלל ברשימת המועמדים מטעם מפלגת קדימה. בבקשה נטען כי לוועדת הבחירות

המרכזית מסורה הסמכות לאשר רשימות מועמדים ולפיקך, מסורה בידה גם הסמכות לפסול מועמדים שאינם ממלאים אתר הוראות הדין.

בשולי הדברים יצוין, כי בא-כוח המבקש - עורך הדין א' יניב - משמש כיועץ המשפטי למפלגת העבודה. ואולם, הבקשה לא הוגשה מטעם מפלגת העבודה אלא, כאמור, מטעם המוסד לבירור עתירות במפלגת העבודה. בבקשה הוסבר כי המוסד לבירור עתירות דן בעניינם של המשיבים פרס ואיציק ובהחלטתו הורה לעורך הדין יניב "לבחון גם את הוראות חוק יסוד: הכנסת ולפעול בהתאם תוך פניה אל כל הגורמים המוסמכים על מנת שהסנקציות שפורטו בסעיף 6א שבו אכן יופעלו". בשל הוראה זו של המבקש הגיש עורך הדין יניב את הבקשה האמורה.

5. ביום 6.2.06 הוגשה מטעם המבקש בקשה להורות על צירופה של סיעת "העבודה-מימד-עם אחד" להליך. בבקשה זו נטען כי לאחר הגשת הבקשה נודע לבא-כוח המבקש שייתכן כי לסיעת העבודה עמדה שונה מהעמדה שהוצגה בבקשה ומכיוון שהבקשה נוגעת לה הרי שנדרש צירופה. בהחלטתי מיום 7.2.06 דחיתי את בקשת הצירוף מהטעם כי בקשה כזו לא הוגשה מטעמה של סיעת העבודה.

6. מספר ימים לאחר מכן, ביום 9.2.06, הוגשה בקשה מטעם מפלגת העבודה וסיעת "העבודה-מימד-עם אחד" (להלן, ביתד: העבודה) להצטרף להליך ולאחר שעיינתי בבקשה נעתרתי לה. במאמר מוסגר יצוין כי תמחה אני מדוע נדרשו פניות נפרדות מצד המוסד לבירור עתירות במפלגת העבודה ומצד מפלגת העבודה וסיעתה כאשר מדובר למעשה באותן טענות ממש וברי כי האינטרס

הסיעתי הוא אחד. מכל מקום, ביום 14.2.06 הוגשו טענות מפורטות בכתב מטעם העבודה על ידי באי-כוחה, עורכי הדין א' לורך וב' פייל. יצוין, כי כתב הטענות מטעם העבודה הוגש לאחר שכבר היו בידי באי-כוחה כל טיעוני הצדדים, לרבות התגובות מטעם היועץ המשפטי לממשלה והיועצת המשפטית לכנסת, ולפיכך, התייחסה העבודה לכל הטענות והתשובות שהועלו בהליך.

העבודה הצטרפה, אפוא, לעמדתו של המבקש וטענה כי המשיבים פסולים מלהיכלל ברשימת המועמדים מטעם קדימה בבחירות לכנסת ה-17 משום שמתקיים בהם תנאי הפסלות הקבוע בהוראת סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת. כתב הטענות שהוגש מטעם העבודה חולק לשני חלקים. בחלק הראשון של כתב הטענות הובאו הטענות הפרטניות ביחס לעניינם של כל אחד מן המשיבים "הפורשים" ובחלק השני הובאו הטענות המשפטיות והתגובות לטענות שהעלו המשיבים. בכתב הטענות מטעם העבודה הודגשו העובדות המוכיחות לטענתה את פרישתם של המשיבים מסיעת העבודה ונטען כי המשיבים לא התפטרו מכהונתם בכנסת בסמוך למעשי הפרישה שביצעו. לפיכך, כך נטען, על פי הוראת סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת יש למנוע מן המשיבים מלהיכלל ברשימת המועמדים לבחירות מטעם סיעת קדימה.

טענות החשיבים

7. מיד לאחר שהובאה לפניי הבקשה לפסילת המשיבים ביקשתי את תגובתם. כן ציינתי בהחלטתי כי ככל שמפלגת קדימה חפצה בכך, הרי שרשאית היא להגיש תגובה מטעמה. כמו כן נתבקשו היועצת המשפטית לכנסת, ומאוחר יותר גם היועץ המשפטי לממשלה, להגיש תגובות מטעמם לבקשה.

8. ביום 6.2.06 הוגשה מטעם המשיבים פרס ואיציק בקשה לסילוק על הסף. ביסוד הבקשה עמדו מספר טעמים: העדר כשרות משפטית וזכות עמידה של המבקש בהיותו אורגן של מפלגה; קיומה של סמכות בלעדית המסורה לוועדת הכנסת לדון בענין פרישתו של חבר כנסת והעדר קיומה של סמכות לוועדת הבחירות המרכזית; מניעות ושיהוי; אי-ניקיון כפיים.

כעולה מהאמור, הטענה המרכזית בבקשה לסילוק על הסף היתה טענת הסמכות העומדת במרכז הדיון שלפניי. על פי טענה זו, אין ועדת הבחירות המרכזית מוסמכת לדון בשאלת פרישתם של המשיבים שכן סמכות זו מסורה באופן בלעדי לוועדת הכנסת. לטענתם של פרס ואיציק, ועדת הכנסת היא הגוף היחיד שמוסמך לקבוע אם אכן יש להחיל על חבר כנסת, שנטען כלפיו כי פרש מסיעתו, את הוראת סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת. טענה זו נסמכה בעיקר על הוראות סעיף 61 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (להלן: חוק הכנסת) שזו לשונו:

**"פרישה
מסיעה**

61. (א) פרש חבר הכנסת מסיעתו שלא במסגרת התפלגות, תקבע ועדת הכנסת בישיבה שבסמוך לאחר הפרישה ולאחר שנתנה לחבר הכנסת הזדמנות להשמיע את טענותיו, את דבר פרישתו, וכן את השינוי במספר חברי אותה סיעה.

(ב) לא תקבע ועדת הכנסת כי חבר הכנסת פרש מסיעתו אלא לאחר שבדקה את העובדות הנוגעות לפרישתו ומצאה כי נתקיימו המבחנים שנקבעו בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת.

(ג) על החלטת ועדת הכנסת על פי סעיף זה, רשאי חבר הכנסת לערער לבית המשפט המחוזי בירושלים, שידון בערעור בשלושה.

(ד) חבר הכנסת שועדת הכנסת הודיעה על פרישתו, לא יצורף לסיעה כלשהי בתקופת כהונתה של אותה הכנסת."

על פי טענת פרס ואיציק, סעיף 61 הנ"ל קובע את המסגרת המשפטית להכרעה בשאלת הפרישה ומשמעויותיה ואין מקום לעקוף את הוראות החוק על ידי פניה לוועדת הבחירות. על פי הטענה, גישה זו עולה בקנה אחד עם תכליתו של סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת ואילו אימוץ גישת המבקש יגרום לפגיעה אנושה בזכות היסוד להיבחר לכנסת. נזכיר, כי עניינם של המשיבים לא הובא כלל לדיון בוועדת הכנסת ולפיכך גם לא התקבלה בוועדת הכנסת החלטה בדבר פרישתם של המשיבים מסיעת העבודה.

בנוסף לבקשה לסילוק על הסף הוגשה מטעם המשיבים פרס ואיציק גם תגובה לגופן של הטענות שהעלה המבקש. על פי הנטען בתגובה זו, אין לראות במשיבים כמי שפרשו מסיעתם במועד הנטען על ידי המבקש; לחלופין, גם אם ייקבע כי המשיבים פרשו במועד הנטען, הרי שהתפטרותם מכהונתם בכנסת נעשתה בסמוך לפרישתם מהסיעה ועל כן, אין למנוע מהם להיכלל ברשימת המועמדים מטעם קדימה.

9. רמון ומפלגת קדימה הגישו תגובה משותפת מטעמם. עיקר הטענות שהועלו על ידי משיבים אלה היו דומות לטענות שהועלו על ידי המשיבים פרס ואיציק וגם לשיטתם, לוועדת הבחירות המרכזית אין סמכות לדון בעניינם.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה והיועצת המשפטית לכנסת

10. בנוסף לתגובות מצד הצדדים המעורבים הוגשו, כאמור, תגובות גם מצד היועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועץ המשפטי) והיועצת המשפטית לכנסת (להלן: היועצת לכנסת).

11. בתגובה מטעם היועץ המשפטי הובאה עמדתו בשתי סוגיות: סמכותה של ועדת הבחירות המרכזית להכריע בדבר כשירותו של מועמד לכנסת מתוקף סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת ומשמעות החלטתה של ועדת הכנסת בענין פרישה של חבר כנסת לפי סעיף 61 לחוק הכנסת.

עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה בסוגיה הראשונה היתה כי לוועדת הבחירות המרכזית סמכות לדון בכשירותו של מועמד ובכלל זה גם סמכות לבחון אם נתקיימו בו הוראות סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת. לשיטת היועץ המשפטי, סעיף 6א הנ"ל מציב תנאי כשירות למועמדים ותפקידה של ועדת הבחירות המרכזית הוא לבחון את התקיימותם של כל תנאי הכשירות הקבועים בחוק הבחירות וכחוק יסוד: הכנסת. את דבר קיומה של הסמכות האמורה של ועדת הבחירות ביסס היועץ המשפטי בעיקר על לשונו של סעיף 63 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב] התשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות):

**"אישור
רשימות
המועמדים**

63. רשימת מועמדים שאינה מנועה מלהשתתף בבחירות לכנסת לפי סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת ושהוגשה כהלכה או שתוקנה לפי הסעיף הקודם, תאשר אותה הוועדה המרכזית ותודיע על כך, לא יאוחר מהיום ה-25 שלפני יום הבחירות, לבא כוח הרשימה ולממלא מקומו."

(ההדגשות שלי - ד.ב.).

לשיטת היועץ המשפטי, סמכותה של ועדת הבחירות לאשר רשימות שהוגשו כהלכה כוללת את הסמכות לבדוק את התקיימותם של כל תנאי הכשירות הקבועים בחוק ומטעם זה, בסמכותה של הועדה לבדוק גם את התקיימות התנאי הקבוע בסעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת.

עמדתו של היועץ המשפטי בסוגיה השניה - משמעות החלטתה של ועדת הכנסת בענין פרישתו של חבר כנסת מסיעתו - היתה, כי החלטת ועדת הכנסת היא החלטה דקלרטיבית בלבד המצהירה על עובדת הפרישה אך אינה יוצרת את עצם הפרישה. לביסוס עמדתו זו נסמך היועץ, בין השאר, על לשונו של סעיף 61 לחוק הכנסת:

**"פרישה
מסיעה**

61. (א) פרש חבר הכנסת מסיעתו שלא במסגרת התפלגות, תקבע ועדת הכנסת בישיבה שבסמוך לאחר הפרישה ולאחר שנתנה לחבר הכנסת הזדמנות להשמיע את טענותיו, את דבר פרישתו, וכן את השינוי במספר חברי אותה סיעה.
(...)
(ד) חבר הכנסת שועדת הכנסת הודיעה על פרישתו, לא יצורף לסיעה כלשהי בתקופת כהונתה של אותה הכנסת."
(ההדגשות שלי - ד.ב.).

המלים המודגשות לעיל מצביעות, לשיטת היועץ המשפטי, על כך שועדת הכנסת דנה בפרישה לאחר שזו כבר ארעה וכי החלטתה בענין הפרישה היא בגדר "הודעה" בלבד. עוד נטען בתגובה מטעם היועץ המשפטי כי אף אם החלטת ועדת הכנסת בענין פרישתו של חבר כנסת הינה קונסטיטוטיבית לצורך סדריה הפנימיים של הכנסת הרי שסמכותה בענין האמור אינה בלעדית והחלטה כאמור של

ועדת הכנסת אינה כובלת את שיקול דעתה של ועדת הבחירות בבואה לבחון את כשירות המועמדים. בתגובה מטעם היועץ המשפטי הודגש, כי דיון בועדת הכנסת במקרה של פרישה הינו רצוי ביותר באשר יש בדיון כזה כדי להבהיר את הנסיבות סביב הפרישה אולם, החלטה שתתקבל בדיון כזה אינה מחייבת, כאמור, את ועדת הבחירות. יצוין, כי עמדת היועץ המשפטי נסמכה, בין היתר, על דבריו של הנשיא שמגר בכג"צ 4031/94 ארגון "בצדק" נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 1, 20 - 21 (להלן: פסק דין ארגון "בצדק"). לפסק דין זה אתייחס בהמשך.

12. בתגובה שהוגשה מטעם היועצת לכנסת הוצגה עמדה שונה מזו של היועץ המשפטי לממשלה. וזוהי תמצית עמדת היועצת לכנסת כפי שהובאה בסעיף 6 לתגובה מטעמה:

"עמדתנו...הינה כי ועדת הבחירות המרכזית אינה מוסמכת לקבוע כי חבר כנסת הוא 'פורש מסיעתו' ומשום כך אינו יכול להיכלל ברשימת מועמדים לבחירות לכנסת. זאת, משום שקביעה כי חבר כנסת הוא 'פורש', בהיותה קביעה בעלת השלכות קשות על זכויותיו של חבר הכנסת בכלל, ולענין זכות היסוד להיבחר לכנסת בפרט, נעשית בהליך הקבוע בחוק, על ידי ועדת הכנסת, אשר מצווה לבדוק את עובדות העניין ולהעניק לחבר הכנסת הזדמנות להשמיע את טענותיו, ואשר נתון לערעור בפני בית משפט מחוזי בהרכב של שלושה."

הנה כי כן, תפיסתה של היועצת לכנסת ביחס להסדר הנורמטיבי המתגבש מתוך סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת, סעיף 61 לחוק הכנסת וסעיף 63 לחוק הבחירות שונה מתפיסתו של היועץ המשפטי. על פי גישתה של היועצת לכנסת, המחוקק קבע בחוק הכנסת הליך מיוחד לקביעת דבר פרישתו של חבר כנסת ויש לקיים הליך זה במקרה בו עולה טענה של פרישה. לשיטתה, הגישה לפיה קיימת

סמכות לוועדת הבחירות מכוח סעיף 63 לחוק הבחירות לבחון את התקיימות הוראת סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת כחלק מבדיקת תנאי הכשירות, אינה עולה בקנה אחד עם תכליתו של סעיף 6א ופוגעת בהסדר השלם שקבע המחוקק לעניין זה, הוא ההסדר הקבוע בסעיף 61 לחוק הכנסת ואין בלתו.

בחוות הדעת מטעם היועצת לכנסת הודגש הצורך בוודאות בכל הנוגע לשאלת הפרישה וזאת לנוכח התוצאות המשפטיות המשמעותיות הכרוכות בפרישה, בין השאר, התוצאה הקבועה בסעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת של הגבלת זכותו של חבר כנסת להיבחר לכנסת הבאה. לא יעלה על הדעת, כך נטען, כי ועדת הבחירות תקבע כי פעולה מסוימת בעבר היתה בגדר "פרישה" וכי משום שחבר הכנסת לא התפטר בסמוך לכך, אין הוא כשיר להיבחר לכנסת. לשיטת היועצת לכנסת, בחוק נקבע הליך מובנה הנועד להתמודד עם טענות בדבר פרישה של חברי כנסת ואין לעקוף הליך זה באמצעות פניה לוועדת הבחירות. היועצת ציינה, כי על פי סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת ניתן לרפא את "חטא" הפרישה על ידי התפטרות מהכנסת בסמוך לפרישה ומכך מתחייבת המסקנה שעל חבר כנסת לדעת באופן חד-משמעי אם מעשיו ייחשבו כ"פרישה" בסמוך לעשייתם כדי שיוכל להתפטר מהכנסת ולא תיפגם זכותו להתמודד בבחירות הבאות.

על יסוד האמור נטען מטעם היועצת לכנסת כי החלטת ועדת הכנסת היא החלטה קונסטיטוטיובית המייסדת את אקט הפרישה ורק משעה שהוחלט כאמור בוועדת הכנסת קמה והופכת הפרישה לדבר ממשי. החל ממועד זה יכול חבר הכנסת שהוכרז כפורש לשקול את צעדיו ולהחליט אם להתפטר מכהונתו בכנסת על

מנת שלא תישלל זכותו להיכלל ברשימת מועמדים של סיעה אחרת בבחירות הבאות. בנוסף לאמור עמדה היועצת לכנסת בחוות דעתה על הקשיים המעשיים שיווצרו אם תאומץ גישת המבקשים והיועץ המשפטי לממשלה לפיה קיימת סמכות לוועדת הבחירות לדון בפרישתו של חבר כנסת. כן תמכה היועצת לכנסת את טענותיה בחוות דעתו של השופט אור בפסק דין ארגון "בצדק" שהוזכר לעיל. לנימוקים נוספים אלה נשוב ונתייחס בהמשך דברינו.

הטענות בעל פה

13. ביום 15.2.06 קיימתי דיון במעמד באי-כוח הצדדים וכן נציגי היועץ המשפטי לממשלה והיועצת המשפטית לכנסת. עיקר הדיון התמקד בשאלת הסמכות של ועדת הבחירות לדון בפסילה המבוקשת.

בשם המבקשים טענו עורכי הדין א' יניב ור' יניב וכן עורכי הדין א' לורך וב' פייל. המבקשים חזרו על טענותיהם ושבחו והדגישו כי לגישתם, הדעת אינה סובלת מצב שבו חבר כנסת יודיע קבל עם ועדה על פרישתו אך מבחינה משפטית לא ייחשב לפורש. לטענת המבקשים, סיטואציה כזו מסכלת את התכלית שהונחה ביסוד סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת ופרשנות משפטית כזו מאפשרת את התופעה הפסולה של "קניית חברי כנסת".

בשם המשיבים פרס ואיציק טען עורך הדין ר' כספי אשר בנוסף לטענות המשפטיות, התמקד במצב העובדתי המתקיים, לשיטתו, בענייננו. על פי טענתו, תהא התשובה לשאלת הסמכות העקרונית אשר תהא, ממילא אין לדבר חשיבות במקרה דנן, שכן יש לקבוע כי המשיבים התפטרו בסמוך לפרישתם הנטענת מהסיעה,

ובכך הוסרה המניעה שבסעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת. עורך הדין א' הברמן, שטען בשם רמון וקדימה הוסיף טענות ביחס לפרשנות סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת והתמקד בתפיסה הקונסטיטוציונית שבבסיסו.

היועצת המשפטית לכנסת, עורכת הדין נ' אלשטיין, חזרה לפניי על טיעוניה העקרוניים שהובאו בהרחבה בתגובתה ואילו באת-כוח היועץ המשפטי לממשלה, עורכת הדין ד' בריסקמן, הוסיפה על הטיעונים בכתב כי אף על פי שלשיטתה מסורה הסמכות בידי ועדת הבחירות הרי שמצטרפת היא לטענה שהעלו באי-כוח המשיבים כי בנסיבות הענין לא קמה עילה קונקרטיה לפסילה מכיוון שהמשיבים התפטרו בסמוך לפרישתם.

עד כאן הטענות שהובאו לפניי ומכאן - לדיון.

המסגרת הנורמטיבית

14. השאלה המתעוררת במקרה דנן היא בראש ובראשונה שאלה של סמכות: בידי מי מסורה הסמכות לקבוע כי חבר כנסת פרש מסיעתו? האם לוועדת הכנסת מסורה בענין זה סמכות בלעדית וייחודית (כטענת המשיבים פרס, איציק, רמון וקדימה וכדעתה של היועצת המשפטית לכנסת) או, שמא, קיימת בענין זה סמכות ייחודית או מקבילה לוועדת הבחירות המרכזית (כטענת המבקש והעבודה וכדעתו של היועץ המשפטי לממשלה)?

אקדים ואציין כי הסוגיה שלפניי היא סוגיה מורכבת ונוגעת לשאלות קונסטיטוציוניות נכבדות. כרוכה בה שאלת הזכות להיבחר לכנסת ושאלות מתחום התנהלות החיים הפרלמנטרים בעת כהונת הכנסת, לרבות היחסים שבין חברי הכנסת לבין הסיעות

שבמסגרתן נבחרו. נוסח החוקים הרלוונטיים אינו בהיר די הצורך ואינו נותן מענה ברור לכל הקשיים המתעוררים בסוגיות הנדונות.

על מנת לענות על שאלות אלה נציג שוב את דברי החקיקה הרלוונטיים.

15. נפתח בחוק יסוד: הכנסת הקובע בסעיף 6א שלו כי:

6א. (א) חבר כנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו, לא ייכלל, בבחירות לכנסת שלאחריה, ברשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהיתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת; הוראה זו לא תחול על התפלגות סיעה בתנאים שנקבעו בחוק.

**"סעיף
למועמדות
חבר כנסת
שפרש
מסיעתו**

(ב) לענין סעיף זה -

"פרישה מסיעה" - לרבות הצבעה במליאת הכנסת שלא בהתאם לעמדת הסיעה בענין הבעת אמון לממשלה או אי-אמון בה; ואולם הצבעה כאמור לא תיחשב כפרישה אם חבר הכנסת לא קיבל כל תמורה בעד הצבעתו;

"תמורה" - במישרין או בעקיפין, בהבטחה או בהתחייבות לעתיד, ולרבות הבטחת מקום ברשימת מועמדים לכנסת, או מינוי חבר-הכנסת עצמו או אדם אחר לתפקיד כלשהו."

מה משמיע אותנו סעיף 6א? ובכן, סעיף זה עוסק בסיטואציה שבה חבר כנסת "פרש" מסיעתו. ומהי "פרישה מסיעה"? מושג זה לא הוגדר בחוק אך החוק פרט דוגמא אחת למודל של פרישה בציינו כי פרישה היא: "[לרבות] הצבעה...שלא בהתאם לעמדת הסיעה לענין הבעת אמון לממשלה או אי-אמון בה; ואולם הצבעה כאמור לא תיחשב כפרישה אם חבר הכנסת לא קיבל כל תמורה בעד

הצבעתו". מהאמור עולה, כי פרישה מסיעה משמעותה, בין השאר, הצבעה בניגוד לעמדת הסיעה בעבור קבלת תמורה. הסנקציה המופעלת כנגד חבר כנסת שפרש היא הקביעה, כי הוא לא יוכל להיכלל בבחירות לכנסת הבאה ברשימת מועמדים של סיעה שהיתה מיוצגת בכנסת היוצאת, אם לא התפטר מהכנסת בסמוך לפרישתו.

סעיף 6א לחוק היסוד, כמו סעיפי החוק האחרים ב"סביבתו", עוסק בזכות להיבחר. כך סעיף 6, שכותרתו היא "הזכות להיבחר", אשר קובע מי הם אלה שזכאים להיבחר לכנסת ומפורטים בו מספר תנאים: "אזרח ישראלי", "בן עשרים ואחת שנה ומעלה" וכו'. כך גם סעיף 7 לחוק היסוד, הקובע מי אינו יכול לשמש כמועמד לכנסת ומפורטת בו רשימה של נושאי משרה שאינם יכולים להתמודד בבחירות, אלא בתנאים המפורטים בחוק. וכך גם סעיף 7א לחוק היסוד אשר אף הוא עוסק במניעת השתתפות בבחירות ועניינו בפסילת רשימות או מתמודדים. מהאמור עולה, כי סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת שולב בהוראות הנוגעות להגבלות השונות על הזכות להיבחר ובתנאי הכשירות בהם צריכים לעמוד המועמדים בבחירות. לכאורה, גם סעיף 6א לחוק היסוד קובע תנאי כשירות למועמדים: חבר כנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר בסמוך לכך אינו כשיר לשמש כמועמד מטעם סיעה שהיתה מיוצגת בכנסת היוצאת בבחירות שלאחר מכן. השאלה היא, כיצד יש לבחון קיומו של תנאי כשירות זה.

16. על מנת לעמוד על פרשנותו של הסעיף מן הראוי להתייחס לרקע לחקיקתו של סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת ונראה כי בענין זה אין בין הצדדים מחלוקת. הכל מסכימים כי תכליתו של תיקון מספר 12 לחוק יסוד: הכנסת (להלן: תיקון 12), במסגרתו נחקק סעיף 6א

הנ"ל, היא להרתיע חברי כנסת מלפרוש מהסיעה שבה הם חברים ולהצטרף לסיעה אחרת כדי לקבל תמורה כלשהי. במלים אחרות: התכלית שבבסיס סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת היא להרתיע חברי כנסת מ"לסחור" במנדט שניתן להם. תיקון 12 בא לעולם על רקע מקרים שארעו בזירה הפוליטית ועמד על כך בית משפט זה בפסק דין ארגון "בצדק":

"חוק יסוד: הכנסת (תיקון מס' 12) בא לעולם בעקבות אירועים בתחום הפוליטי שקרו בראשית שנת 1990, ואשר הבליטו תהליכים שליליים בכל הנוגע לנאמנותו של הנבחר לבחוריו. כך התעוררו מחלוקות בקשר לכנות המניעים שהיו מונחים ביסוד מעברם של אי אלו נבחרים ממסגרת פוליטית אחת לרעותה, היינו, ממפלגה או מאיגוד מפלגתי-פוליטי אחד למשנהו. הבטחת משרות של שר או סגן-שר, לפי העניין, הייתה בין התמורות העיקריות שהובטחו לאתדים מאלו שהמירו את שיוכם הפוליטי." (הנשיא שמגר, בעמוד 11 לפסק הדין).

כן ראו דבריו של השופט אור באותה פרשה:

"החוק המתקן נולד על רקע תופעת הכלנתריזם. חברי הנשיא עומד על כך בפסק-דינו והדברים מצאו את ביטויים גם בהודעה לעיתונות מיום 12.2.92 מטעם ועדת החוקה, חוק ומשפט, אשר מציינת, בין היתר, את הרקע העובדתי והצורך בחוק המתקן במילים אלה:

'הצעת החוק מטפלת בתחום הפרוץ של השחתת המידות על ידי נבחרי הציבור. התופעה ידועה זה שנים רבות ככלנתריזם. היא השפל של התנהגות זו התרחש בשנת 1990, לאחר הפלת ממשלת האחדות הלאומית. חברי כנסת מכרו את המנדט של מפלגתם תמורת טובות הנאה אישיות כמו שיריון מקום בכנסות הבאות, קבלת כספים וקבלת תפקידים בכירים בממשלה. כל המעשים הנלוזים האלה נעשו בניגוד לעקרונות השיטה הדמוקרטית ורצון הבוחרים הנותנים את קולותיהם לרשימות ולא ליחידים. כתוצאה ממעשים מבישים אלה נוצר בקרב הציבור יחס של בוז,

שאת נפש וזעם כלפי המוסדות הנבחרים. אמון הציבור בשיטה הדמוקרטית ובמערכת השלטונית התערער. דימויה ומעמדה של הדמוקרטיה הישראלית בעולם הגדול ירד פלאים וההשפעה השלילית על נורמות ההתנהגות הכללית במדינה היא הרסנית.

הגישה שבה בחר המחוקק בחוק המתקן הייתה להטיל סנקציות על חבר-כנסת שפרש מסיעתו. המחוקק לא הרחיק לכת עד כדי קביעה שחבר-כנסת הפורש ייחשב כמתפטר מהכנסת, כפי שהציעו אחדים. היא בחרה לקבוע תוצאות אשר יש בהן לנטרל במידה מסוימת את תוצאות הפרישה ולפגוע באפשרויות הפעולה של חבר הכנסת הפורש. (עמודים 30 - 31 לפסק הדין).

כאמור, הצורך להרתיע חבר כנסת מכהן מ"לסחור" במנדט שניתן לו הוא שעמד ביסוד תיקון 12 לחוק יסוד: הכנסת והטעם העיקרי לכך הוא הפסול שנמצא בפעילות פרלמנטרית של חבר כנסת שנעשתה בתמורה לטובות הנאה מהסוג של הבטחה לקבל תפקיד בכיר או שריון ברשימת המועמדים.

17. התכלית עליה עמדתי לעיל נועדה להגשים כמה מהעקרונות הבסיסיים עליהם נסמכת שיטת המשטר בישראל. כידוע, בשיטת הממשל בישראל, הציבור מצביע עבור מפלגות והמפלגות הן אלה אשר מטעמן נשלחים חברי הכנסת. חברי הכנסת אינם נבחרים, אפוא, באופן עצמאי וישיר על ידי הציבור, אלא כחלק ממפלגה, ומכאן חובת הנאמנות הכפולה המוטלת עליהם: לציבור בכללו ולאינטרס הציבור מתד-גיסא ולמפלגתם מאידך-גיסא. חובת נאמנות כפולה זו של חבר הכנסת מצדיקה מתן חופש פעולה לחבר הכנסת ושמירה על שיקול דעת עצמאי לצד הטלת מגבלות על חופש פעולה זה והכרה בחשיבותה של המשמעת הסיעתית (ראו: א' רובינשטיין וב' מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל

(מהדורה ששית, כרך ב, 2005) 698 - 703 ; להלן: רובינשטיין). בשל האמור, נתון בידי חבר הכנסת הכוח והחופש לפעול באופן המנוגד להחלטות סיעתו אולם שימוש בחופש זה עלול לגרום תוצאה משפטית: חבר כנסת שיפעל באופן האמור יכול שיוכר כ"פורש" מסיעתו והגדרה זו תגביל את יכולתו להיכלל ברשימת מועמדים בבחירות שלאחר מכן. יצוין, כי בכנסת עלו גם הצעות לפיהן חבר כנסת שפרש מסיעתו תסתיים כהונתו בכנסת באופן מידי אולם הצעות אלה נדחו מהטעם שאין לכבול יתר על המידה את שיקול דעתם של חברי הכנסת ויש לאפשר להם חופש מצפון וחופש פעולה (ראו: רובינשטיין, בעמודים 699 - 700).

הנה כי כן, סעיף 6א קובע מגבלה על חבר כנסת מכהן ושולל ממנו את הזכות להיבחר לכנסת הבאה בהתקיים נסיבות מסוימות של פרישה מהסיעה שבמסגרתה כיהן בתפקידו. השאלה היא, כיצד ייקבע כי המגבלה חלה על חבר כנסת פלוני. חוק היסוד הותיר את ההליכים בענין זה לחקיקה הרגילה של הכנסת ואלה נקבעו בסעיף 61 לחוק הכנסת שאליו נפנה עתה.

18. סעיף 61 לחוק הכנסת קובע כך:

"פרישה
מסיעה

61. (א) פרש חבר הכנסת מסיעתו שלא במסגרת התפלגות, תקבע ועדת הכנסת בישיבה שבסמוך לאחר הפרישה ולאחר שנתנה לחבר הכנסת הזדמנות להשמיע את טענותיו, את דבר פרישתו, וכן את השינוי במספר חברי אותה סיעה.

(ב) לא תקבע ועדת הכנסת כי חבר הכנסת פרש מסיעתו אלא לאחר שבדקה את העובדות הנוגעות לפרישתו ומצאה כי נתקיימו המבחנים שנקבעו בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת.

(ג) על החלטת ועדת הכנסת על פי סעיף זה, רשאי חבר הכנסת לערער לבית המשפט המחוזי בירושלים, שידון בערעור בשלושה.

(ד) חבר הכנסת שועדת הכנסת הודיעה על פרישתו, לא יצורף לסיעה כלשהי בתקופת כהונתה של אותה הכנסת.

אין ספק, כי סעיף 61 לחוק הכנסת, בהשראת חוק היסוד, קובע מתווה מוגדר להתמודדות עם פרישה של חבר כנסת מסיעתו. על פי הסעיף, על ועדת הכנסת לקבוע, בישיבה "שבסמוך לאחר הפרישה", את "דבר הפרישה" וזאת, לאחר שניתנה לחבר הכנסת האפשרות להשמיע את טענותיו. על ועדת הכנסת לבדוק את העובדות הנוגעות לפרישה ולבחון אם נתקיימו המבחנים שנקבעו בסעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת. כן מציין הסעיף כי על החלטת ועדת הכנסת קיימת לחבר הכנסת זכות ערעור לבית המשפט המחוזי בירושלים, אשר ידון בערעור בשלושה. למעשה, השאלה העומדת לפנינו היא, האם המתווה המוגדר בסעיף 61 לחוק הכנסת הוא מתווה מחייב וייחודי או, שאת "דבר פרישתו" של חבר כנסת מוסמכת לקבוע גם ועדת הבחירות המרכזית בעת שהיא מאשרת את רשימות המועמדים לבחירות.

יצוין, כי הוראות סעיף 61 לחוק הכנסת היו חלק מתיקון 12 הנזכר לעיל, אשר במסגרתו נחקק, כאמור, גם סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת. שתי ההוראות הובאו, אפוא, לחקיקה כחטיבה אחת, אף כי החקיקה פיצלה בין חוק היסוד לחקיקה הרגילה. במקור היו הוראות סעיף 61 הנ"ל מצויות בחוק הבחירות לכנסת (סעיפים 25(ב1)-(3) ו-25(ב6) לחוק) ולאחר שנחקק חוק הכנסת הועברו אליו ההוראות האמורות בלא שינויים משמעותיים. העובדה כי

סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת נחקק בצוותא חדא עם הוראות סעיף 61 הנ"ל הינה ללא ספק בעלת משמעות. נראה, כי צודקים המשיבים בטענתם כי כוונת המחוקק היתה, שענין הפרישה המעוגן בסעיף 6א ייבחן בהליך הקבוע בסעיף 61 ומשום כך נחקקו הוראות אלה באותו תיקון.

19. הסעיף הבא שעלינו להעמיד לנגד עינינו הוא סעיף 63 לחוק הבחירות, שזו לשונו:

63. רשימת מועמדים שאינה מנועה מלהשתתף בבחירות לכנסת לפי סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת ושהוגשה כהלכה או שתוקנה לפי הסעיף הקודם, תאשר אותה הועדה המרכזית ותודיע על כך, לא יאוחר מהיום ה-25 שלפני יום הבחירות, לבא כוח הרשימה ולממלא מקומו."

**"אישור
רשימות
המועמדים**

כעולה מהאמור בסעיף, בידי ועדת הבחירות המרכזית מסורה הסמכות לאשר רשימות מועמדים שהוגשו כהלכה, או שתוקנו לפי סעיף 62 לחוק. מהטענות שפורטו לעיל עולה, כי חלק מהמחלוקת המתעוררת בענייננו היא על פרשנותו של הביטוי "שהוגשה כהלכה" המופיע בחוק. האם בדיקתה של ועדת הבחירות כי הרשימות "הוגשו כהלכה" צריכה לכלול גם בדיקה של תנאי הכשירות הקבוע בסעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת? האם על ועדת הבחירות לבדוק, באופן עצמאי, כשם שהיא בודקת למשל את גילם של המתמודדים, גם את השאלה אם מבין המתמודדים ברשימות אין נמצאים חברי כנסת אשר פרשו מסיעתם ולא התפטרו מהכנסת בסמוך לכך? כאמור, אלה הן חלק מהשאלות המתעוררות בענייננו.

דיון

20. כאמור, השאלות המתעוררות במקרה דנן הן שאלות קשות הנוגעות בנימיה של שיטת הממשל בישראל שכן הן עוסקות בתחום הרגיש של הזכות להיבחר וההגבלות על זכות זו. גדר המחלוקת נוגע להוראות שנחקקו במסגרת תיקון 12 לחוק יסוד: הכנסת, ובהן הוראת סעיף 6א לחוק היסוד אשר קבע את המגבלה האמורה על הזכות להיבחר. בבואנו לפרש את הוראות החוק מתעוררים קשיים לא מבוטלים שכן לשון החקיקה אינה ברורה כל צרכה. לכאורה, פרשנות המתבססת על לשון הוראות החוק הרלוונטיות יכולה לתמוך הן בפרשנות שהציעו המבקשים והיועץ המשפטי לממשלה והן בפרשנות שהציעו המשיבים והיועצת המשפטית לכנסת. ואולם, עיון מעמיק יותר בתכלית המונחת ביסוד החקיקה ובעקרונות השיטה בה מעוגנת חקיקה זו, הביאני למסקנה כי יש לקבל את הפרשנות שהציעו המשיבים. אנמק את מסקנתי להלן.

תכליתו של תיקון 12

21. כאמור, סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת נחקק במסגרת תיקון 12 יחד עם הוראות חוק נוספות. כפי שצוין לעיל, תכליתו של התיקון האמור היתה להלחם בתופעת ה"קנייה" של חברי כנסת, תופעה שבאה לידי ביטוי בנוהג הפסול שהשתרש במערכת הפוליטית כאשר חברי כנסת הצביעו בניגוד לעמדות סיעותיהם בעבור תמורה אישית מהסיעות המתחרות.

השאלה היא כיצד יש לפרש את הוראת סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת, לנוכח התכלית האמורה. כאמור, על פי האפשרות הפרשנית

הראשונה, הוראות סעיף 61 לחוק הכנסת, שנקבעו אף הן במסגרת תיקון 12 הנ"ל, מכתיבות באופן בלעדי את הדרך שבה ייקבע "דבר פרישתו" של חבר כנסת. לעומת זאת, על פי האפשרות הפרשנית השניה, הוראות החוק האמורות מתוות רק דרך אפשרית אחת שלצידה דרך נוספת והיא הותרת ההכרעה בשאלת הפרישה בידי ועדת הבחירות בעת אישור הרשימות. כמצוין לעיל, לגישת האפשרות הפרשנית הראשונה היא האפשרות הנכונה ותוצאה זו נגזרת מכך שסעיף 6א, ותיקון 12 כולו, מבטאים תכליות חקיקתיות נוספות, מעבר לתכלית של מניעת מעבר פסול של חברי כנסת מסיעה לסיעה כנגד תמורה, ועניינן הוא הצורך לשמור על תפקודה התקין של הכנסת ומניעת פגיעה בלתי מידתית בזכות להיבחר.

22. תיקון 12 הוא חלק ממערכת נורמטיבית שלמה שעניינה הוא שמירה על תפקודה התקין של הכנסת וקביעת דיני הבחירות לכנסת באופן שיבטיח את טוהר הבחירות ואת עקרונות שיטת הבחירה, לרבות מימוש הזכות לבחור ולהיבחר. ברור, אפוא, כי כיבודה של הזכות להיבחר והמנעות מפגיעה בה באופן בלתי מידתי היא בין התכליות המרכזיות של המערכת הנורמטיבית האמורה.

על חשיבותה של הזכות להיבחר ומרכזיותה במבנה המשטר הדמוקרטי אין צורך להרחיב. די אם נאמר כי הזכות להיבחר הוכרה בשיטתנו כזכות-על, זכות יסוד הנובעת ממהותו של המשטר הדמוקרטי:

"הזכות להתמודד בבחירות היא זכות יסוד מדינית, המבטאת את רעיון השוויון, חירות הביטוי וחופש ההתאגדות. מכאן, כי קיומה של זכות זו וההקפדה על שמירתה הם מן הסימנים המובהקים של חברה דמוקרטית. יש השקפות, לפיהן הזכות לבחור אינה שלמה, אם החופש להתמודד בבחירות הוא מוגבל, כי הגבלת הזכות להיבחר

מצמצמת גם את זכויותיהם של הבוחרים, ויש בכך מעבר לכך, אם כי בעקיפין, משום צמצום של חירות הביטוי. (ע"ב 1/88 ניימן נ' יו"ד ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה, פ"ד מב(4) 177, 185, ההדגשה במקור).

שלילת הזכות להיבחר היא אפוא בגדר פגיעה חמורה בזכויות האזרח, הן בזכות האזרח הבוחר והן במי שהאזרח מעונין לתת לו את קולו (ראו גם: ע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ד ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד לט(2) 225; ע"ב 2/88 בן שלום נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה, פ"ד מג(4) 221; בג"ץ 11243/02 פייגלין נ' יושב-ראש ועדת הבחירות, פ"ד נז(4) 144, 157). הנה כי כן, הזכות להיבחר נטועה בערכים הנמצאים בליבו של המשטר הדמוקרטי והתכלית של ההגנה על הזכות להיבחר היא מהתכליות החשובות המונחות ביסוד המערך הנורמטיבי אשר תיקון 12 הינו חלק ממנו. יצוין, כי על אף מרכזיותה וחשיבותה של הזכות להיבחר אין היא זכות מוחלטת וכנגדה עומדים עקרונות יסוד של שיטתנו הדמוקרטית. אכן, השמירה על ניקיון החיים הפרלמנטרים נמנית עם עקרונות היסוד של שיטתנו ויש לעשות מאמץ לקיים עקרון זה מבלי לפגוע באופן בלתי מידתי בזכות להיבחר.

23. בגדר הוראות חוק יסוד: הכנסת והוראות חוק הכנסת נכללת גם התכלית של השמירה על התפקוד התקין של הכנסת. הכנסת היא בית הנבחרים של המדינה (סעיף 1 לחוק יסוד: הכנסת) ותנאי בסיסי לפעולתה התקינה של הכנסת הוא קיומה של וודאות בדבר הרכבה הסייעתי. תפקוד הכנסת תלוי בתפקודו של כל אחד מתברי הכנסת, בפעילותו הפרלמנטרית, ובהשתייכותו הסייעתית (ראו פסקאות 25 - 27 להלן). אין ספק, אפוא, כי בין השאר, נועדו הדינים המכוננים את הכנסת להבטיח כי הכנסת תוכל למלא את תפקידיה באופן תקין

במסגרת העקרונות שביסוד שיטת המשטר. התכלית של שמירה על הוודאות והיציבות בחיים הפרלמנטרים הינה, אפוא, בתשתית החקיקה הנוגעת לכנסת.

24. האיזון הראוי בין התכליות השונות עליהן עמדתי לעיל הוא הבסיס למסקנה כי יש להעדיף את הפרשנות לפיה קביעה בדבר פרישתו של חבר כנסת תיעשה על ידי ועדת הכנסת על פי ההליך הקבוע בסעיף 61 לחוק הכנסת. פרשנות זו משרתת את התכלית של שמירה על טוהר ההליכים בכנסת שהונחה ביסוד תיקון 12 לחוק היסוד מבלי לפגוע באופן בלתי מידתי בזכות להיבחר ובתפקודה התקין של הכנסת. עלינו לזכור, כי לנוכח חשיבותה הרבה של הזכות להיבחר, יש תמיד לפרש בצמצום את המגבלות המוטלות על זכות זו.

על פי הפרשנות האמורה, יידרש ההליך הקבוע בסעיף 61 לחוק הכנסת על מנת לקבוע אם חבר כנסת פרש מסיעתו. בכך תושג הוודאות הנדרשת לחבר הכנסת והוא יידע אם עליו להתפטר מכהונתו בכנסת כדי שלא תישלל ממנו הזכות להיכלל ברשימת מועמדים מטעם סיעה, שהיתה מיוצגת בכנסת היוצאת, בבחירות לכנסת הבאה. לעומת זאת, על פי הפרשנות שמציעים המבקשים, שאלת הפרישה תוכל להיקבע בעת אישור רשימות המועמדים בבחירות על ידי ועדת הבחירות המרכזית, אף אם הדבר יתרחש זמן רב לאחר שנעשו המעשים שיש בהם לכאורה כדי להעיד על פרישה מסיעה. בהתנהלות מעין זו טמון פוטנציאל לפגיעה ממשית בוודאות בדבר מעמדו של חבר הכנסת וזיקתו לסיעה בה נבחר. חמור מכך, יש בכך כדי לפגוע בזכותו של חבר הכנסת להיבחר משום שבעת אישור הרשימות בוועדת הבחירות חלף כבר המועד להגשת הרשימות לוועדה. לפיכך, במידה שייקבע בשלב אישור

הרשימות כי חבר הכנסת אכן פרש מסיעתו (ולא התפטר בסמוך לכך) לא רק שלא יוכל אותו חבר כנסת להתמודד ברשימה מטעם סיעה שהיתה מיוצגת בכנסת היוצאת (כהוראת סעיף 6א הנ"ל) אלא שיימנע ממנו גם להתמודד ברשימה מטעם סיעה חדשה, בשל העובדה כי המועד להגשת הרשימות חלף עבר. שלילת הזכות להיבחר באופן מוחלט היא ללא ספק תוצאה קיצונית ובלתי מידתית שאין ניתן להשלים עימה בנסיבות אלה. לפיכך, הדרך בה מוליכה הפרשנות שהציעו המבקשים אינה עולה בקנה אחד עם מעמדה וחשיבותה של הזכות להיבחר.

פרישה והשלכותיה המשפטיות

25. טענה מרכזית שטענו המבקשים היא כי אין זה מתקבל על הדעת שחבר כנסת יצהיר על פרישה מסיעתו קבל עם ועדה אך לא ייחשב לפורש עד לדיון והכרעה בעניינו בוועדת הכנסת. על פי הטענה, המצב בו חבר כנסת מצהיר על עצמו כי פרש מסיעתו ואף נתפס כך בעיני הציבור, אך למרות זאת ממשיך הדין לראות בו חבר סיעה שטרם פרש, אינו סביר. לפיכך, כך נטען, יש להכיר בפרישה מהסיעה גם ללא החלטה של ועדת הכנסת ולהחיל על חבר הכנסת הפורש את התוצאות הנגזרות ממעשה הפרישה.

טענה זו, על פניה נראית כמשכנעת, אך היא מובילה לתוצאות שאינן מתיישבות עם עקרונות השיטה הפרלמנטרית שלנו. לכל פרישה מתפקיד סטטוטורי יש תוצאות משפטיות. לפרישה כזו יש משמעות ותוצאות מבחינתו של הפורש וכן מבחינתו של הגוף או המוסד ממנו נעשתה הפרישה. כאשר מדובר בפרישה מתפקיד ציבורי על פי דין יש צורך בקביעה חד-משמעית בדבר כניסתה לתוקף של הפרישה. כך הוא המצב גם בכל הנוגע

לפרישה של חבר כנסת מסיעתו והנימוק לכך נעוץ באופן בו מורכבת הכנסת ובאופן בו היא פועלת.

הכנסת בנויה מסיעות. להרכב הסיעה ולמספר החברים בה יש משמעות רבה בחיים הפרלמנטרים. כך בכל הנוגע לעניינים הקשורים במימון מפלגות, ייצוג בוועדות הכנסת, ייצוג בוועדת הבחירות, מינוי שרים וכן הלאה (השוו: בג"ץ 5261/04 פוקס נ' ראש ממשלת ישראל (טרם פורסם), פסקה 11; להלן: פסק דין פוקס). השינויים בהרכב הסיעות משפיעים על מהלך עבודתה של הכנסת ועל כן, ככל שמתרחשים שינויים כאלה, עליהם להיות ברורים וחד-משמעיים. אין ניתן להתייחס לפרישה של חבר כנסת מסיעתו, או להתפלגות של סיעה, כאל פעולה חד-צדדית ללא גבולות מוגדרים. אין ניתן להותיר את הקביעה בעניינים אלה ליד המקרה ולאינטרסים חולפים ומתחלפים של השחקנים בזירה הפוליטית. חבר כנסת מכהן בכנסת מטעם סיעתו וממלא בכך תפקיד ציבורי. לפיכך, פרישתו ממנה צריכה להיות מוכרעת במפורש ובאופן שנקבע על ידי המחוקק. על אף שסביר להניח, כי כאשר אדם רואה עצמו כפורש ומכריז על כך, הציבור אף הוא יראה אותו כפורש, הרי אין די בכך לצורך קביעת מועד הפרישה ולתחולת המשמעויות המשפטיות הנלוות אליה.

26. יצוין, כי בדרך כלל קבועים בחקיקה מועדים לכניסה לתוקף של התפטרותם של נושאי משרה שונים ובהם חברי כנסת, שרים, ראשי רשויות מקומיות ושופטים. ביחס לכל אלה אין המחוקק מסתפק בהצהרה חד-צדדית של התפטרות אלא קובע הסדר הכולל פרק זמן לחזרה מההתפטרות ומועד לכניסתה של ההתפטרות לתוקף (ראו והשוו: ע"א 5813/96 דיאב נ' עיריית תמרה, פ"ד נז(1) 241, 252 - 254 והאסמכתאות הנזכרות שם).

פרישתו של חבר כנסת מסיעתו דומה במידה רבה להתפטרות מתפקיד על פי דין וכאמור, לענין אחרון זה נקבעים בדרך כלל מועדים בדין. יתרה מזו, התפטרות או פרישה צופנים בחובם גם אפשרות של חזרה מההתפטרות או הפרישה. בדרך כלל, ביחס למשרות שונות מעניק החוק 48 שעות לחזור מההתפטרות (ראו: פסק דין פוקס הנזכר לעיל, שם). בענייננו, משנמנע המחוקק מלקבוע מועד לכניסתה של הפרישה לתוקף הותיר הוא בידי ועדת הכנסת את הקביעה כי חבר כנסת אכן פרש מסיעתו ומאותה קביעה ואילך יחולו כל התוצאות המשפטיות המתחייבות מקביעה זו. בענייננו של המשיב פרס אף נטען לפני כי גם לאחר הודעת הפרישה חזר יושב-ראש מפלגת העבודה וקרא לו לשוב. אם אמנם נכון הדבר עלולה היתה להתעורר השאלה אם רשאים היו חברי הכנסת שהודיעו על פרישתם לחזור לסיעת האם ומאיזה מועד היה הדבר נמנע מהם. הנה כי כן, על רקע הצורך להבטיח שמירה על הוודאות בכל הנוגע לדפוסי החיים הפרלמנטרים, מקובלת עלי הטענה כי החלטת ועדת הכנסת בענין פרישתו של חבר כנסת מסיעתו היא קונסטיטוטיבית.

קשיים עקרוניים ומעשיים

27. מלבד הטעמים העקרוניים הנגזרים ממהותה של פרישה מתפקיד, יש לתת את הדעת לכך שהפרשנות המוצעת על ידי המבקשים, לפיה ההכרעה בשאלת הפרישה השוללת את הזכות להיבחר נתונה בידי ועדת הבחירות, יוצרת קשיים מעשיים לא מבוטלים.

ראשית, על פי פרשנות המבקשים, מתקיימים שני מסלולים מקבילים ביחס לקביעת פרישתו של חבר כנסת שתוצאותיהם

עולות להיות סותרות. כך, למשל, עשויה ועדת הכנסת לקבוע כי אין לראות בהתנהגות של חבר כנסת פלוני פרישה מסיעתו ומטעם זה ימנע פלוני מלהתפטר מהכנסת. ואולם, בהתקרב מועד הבחירות, יועלו הטענות בדבר הפרישה בשנית לפני ועדת הבחירות וקביעתה של זו עשויה להיות הפוכה. כפילות מסלולים זו תזרע אי-וודאות וחבר הכנסת לא יוכל לדעת אם עליו להתפטר מהכנסת חרף המנעותה של ועדת הכנסת מלקבוע את דבר פרישתו. יתרה מכך, במצב המתואר תשב ועדת הבחירות לכנסת כמעין ערכאת ערעור על החלטתה של ועדת הכנסת (ואולי אף על החלטת בית המשפט אם הוגש ערעור על החלטת ועדת הכנסת). בכך ייפגע עקרון סופיות הדיון וייפגעו זכויותיו של חבר הכנסת אשר החמיץ את המועד להתפטר מן הכנסת.

שנית, שאלת הפרישה מסיעה היא שאלה עובדתית והעובדות הטעונות בירור שזורות ונטועות בדרך כלל במרקם החיים הפרלמנטריים. כך, למשל, נדרש בירור של הנסיבות בהן פעל חבר הכנסת בניגוד לעמדת סיעתו על מנת להכריע בשאלת הפרישה. לועדת הבחירות אין יכולת לערוך בירור עובדתי מעמיק של מעשים שנטען לגביהם שהיו בגדר "פרישה", מה גם שהמעשים הנטענים יתכן והתרחשו זמן ניכר לפני מועד הבחירות. אין זה סביר כי ועדת הבחירות המרכזית תידרש, בסד הזמנים הקצר העומד לרשותה בסמוך למועד הבחירות, לחקור באופן עצמאי את התנהלותם של חברי הכנסת במהלך תקופת כהונתה של הכנסת על מנת לבחון אם ביצע מי מהם מעשה "פרישה" הפוסל אותו מלהיכלל ברשימת מועמדים מטעם סיעה אחרת. זאת, במיוחד כאשר הסיעה ממנה פרש חבר הכנסת נמנעה מלהביא את השאלה להכרעה במועד המתאים.

יוער, כי אין לשלול את האפשרות שועדת הבחירות תיזקק לשאלות אחרות הנוגעות לאי-הכשירות המעוגנת בסעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת, כגון בירור השאלה האם ההתפטרות נעשתה בסמוך לפרישה. מקומה של שאלה זו, שלכאורה קלה יותר לבירור, הוא רק לאחר שייקבע על ידי ועדת הכנסת כי אכן היתה "פרישה" בהתאם להליך הקבוע בסעיף 61 לחוק הכנסת.

ההתייחסות לפסק דין ארגון "בצדק"

28. כפי שצוין לעיל, הן המבקשים והן המשיבים מצאו תימוכין לטענותיהם בפסק דינו של בית המשפט העליון בפרשת ארגון "בצדק". המבקשים נתלו בדבריו של הנשיא שמגר בפסק הדין ומנגד, התבססו המשיבים על קביעותיו של השופט אור.

אכן, בפסק דין ארגון "בצדק" התגלעה מחלוקת בין הנשיא שמגר לשופט אור בשאלה העומדת לדיון בענייננו. הנשיא שמגר סבר כי פרישה של חבר כנסת יכולה להתקיים גם ללא החלטה של ועדת הכנסת ואילו גישתו של השופט אור היתה כי רק לאחר קבלת החלטה בועדת הכנסת נוצר הסטטוס של חבר כנסת שפרש מסיעתו. השאלה היא, מה ההשפעה שראוי כי תהיה לפסק דין ארגון "בצדק" על ההכרעה בענייננו.

לאחר שעיינתי בפסק דין ארגון "בצדק" באתי למסקנה כי לא נקבעה בו הלכה מחייבת בשאלה הנדונה במקרה דנן. הדיון בפסק דין ארגון "בצדק" נסב על השאלה, אם לצורך מינוי שר וסגן שר יש לראות בחברי סיעה שהתפלגה כמי שפרשו מסיעתם והאם ההוראות האוסרות על מינוי חברי כנסת שפרשו מסיעתם לשרים או סגני שרים חלות גם על חברי כנסת החברים בסיעה שהתפלגה.

לפיכך, המחלוקת שהתעוררה בין הנשיא שמגר והשופט אור בפסק דין ארגון "בצדק" לא הוכרעה לצורך הענין הנתון כיום להכרעתי. יצוין, כי חברי המותב האחרים בפסק דין ארגון "בצדק" (השופטים גולדברג, חשין וטל) לא התייחסו במפורש למחלוקת האמורה ועל כן, על אף שדעתו של הנשיא שמגר בפסק הדין לגופו היתה דעת הרוב, אין משמעות הדבר כי השאלה הנדונה הוכרעה באותו פסק דין.

סיכום והערות נוספות

29. לנוכח התכליות המונחות ביסוד החקיקה המסדירה את ההתנהלות הפרלמנטרית בישראל, ובהתחשב בהשלכות שיש לפרישה של חבר כנסת מסיעתו ובנימוקים המעשיים האחרים שפורטו לעיל, הגעתי למסקנה, כי פרישה של חבר כנסת מסיעתו תהא בעלת תוקף משפטי רק לאחר החלטת ועדת הכנסת בענין זה.

פרישה של חבר כנסת מסיעתו, שיש לה תוצאות משפטיות ביחס אליו, לסיעה שפרש ממנה ולסיעה שהוא מבקש להצטרף אליה, אינה ענין שניתן ל"הוכיחו" באמצעות קטעי עיתונות ותמלילי ראיונות בעת הדיון בוועדת הבחירות המרכזית על אישור הרשימות. מדובר בסוגיה כבדת משקל בעלת השלכות משמעותיות על תפקוד הכנסת המכהנת והיא אף משפיעה על ההתמודדות בבחירות לכנסת הבאה. לפיכך, יש לברר סוגיה זו באופן יסודי ומסודר על פי ההליך הקבוע בחוק הכנסת ואין להותיר את השאלה לאינטרסים הפוליטיים השולטים בכיפה בתקופת הבחירות.

30. בשולי הדברים יוער, כי בעת הדיון התעוררה השאלה מיהו הגורם האחראי להניע את גלגלי ועדת הכנסת בבירור התקיימותה של פרישה של חבר כנסת מסיעתו. אכן, על פי ההסדר בחוק הכנסת אין מנגנון אוטומטי לבחינת שאלת הפרישה והעדרו של מנגנון כזה עלול ליצור קשיים ומחלוקות. אוסיף על כן, כי טוב יעשה המחוקק אם ישקול את תיקון החוק כך שייקבע הסדר שלם יותר ביחס להכרעה בסוגית הפרישה והשוו לענין זה את המנגנון הקבוע ביחס לפרישה מסיעה ברשויות המקומיות (סעיפים 125 א ו-125 ב לפקודת העיריות [נוסח חדש] וסעיפים 108 א ו-108 ב לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950). מכל מקום, אין ספק כי הסיעה וחבר הכנסת הם בעלי הענין העיקריים בקיומו של דיון בוועדת הכנסת, אף כי ניתן לשקול גם אפשרות של פניה מצד גורם שלישי. לפיכך, משנמנעה סיעה מלעורר את שאלת הפרישה במועד סמוך למועד הפרישה והותירה את ההכרעה בה עד למועד האחרון לפני הבחירות יש בכך משום שיהוי שהוא לעצמו פוגע פגיעה משמעותית באפשרות לברר את הטענות לגופן וכאמור, אף שולל מחבר הכנסת את הזכות להתמודד בבחירות מטעם סיעה כלשהי.

31. עוד יוער בשולי הדברים, כי הצורך לשמור על המבנה הסיעתי של הכנסת הוא בעל משקל רב במיוחד במהלך תקופת כהונתה של הכנסת בעוד שבסוף תקופת כהונתה של הכנסת, כאשר בחירות עומדות בפתח, ניתן לראות שינויים במפה הפוליטית, כדוגמת פרישה מסיעה ומעבר בין מפלגות, על רקע התגבשותה של הכנסת הבאה. מעשים הנעשים בתקופת הדמדומים של כנסת יוצאת, במיוחד לאתר שהוחלט על התפזרותה, אין משמעותם כמעשים הנעשים במהלך כהונת הכנסת. כך, מעבר שיכול היה להתפרש כהפרת חובת הנאמנות לסיעה במהלך כהונת הכנסת אינו

בהכרח בעל משמעות דומה בתקופה של היערכות לקראת בחירות. על יחס שונה זה למעשים דומים ניתן ללמוד גם מהוראת סעיף 57א לחוק הבחירות לכנסת האוסר עריכת הסכמים פוליטיים מלבד בתקופה של 90 הימים שלפני הבחירות.

האמור לעיל מקבל משנה תוקף בענייננו לנוכח השינויים הגדולים שהתחוללו במפה הפוליטית בישראל עליהם עמדת בראשית דבריי ויעידו על כך המספר הרב של החלטות ועדת הכנסת בדבר התפלגותן של סיעות והקמתן של סיעות חדשות בתקופה שבסמוך להתפזרות הכנסת ה-16.

32. מעבר לנדרש אעיר, כי נטען על ידי המשיבים ובאת-כוח היועץ המשפטי לממשלה הסכימה לכך, כי בכל מקרה, גם אם התקיימה בענייננו פרישה של המשיבים, הרי שהם התפטרו מהכנסת "בסמוך לאחר הפרישה" ולכן, אין למנוע מהם מלהיכלל ברשימה מטעם סיעה שהיתה מיוצגת בכנסת. אילו נדרשתי להכריע בשאלה זו נוטה הייתי אף אני לקבוע כי אכן בנסיבות הענין היתה התפטרותם של המשיבים בסמוך למועד שבו נטען כי פרשו מסיעתם. במיוחד כך הדבר משום שמעשי הפרישה הנטענים נעשו לאחר שהחלו ההליכים לפיזור הכנסת ובסמוך ליציאתה של הכנסת לפגרת בחירות. כן יש להתחשב בכך שלא נערכו בכנסת בתקופה זו דיונים או הצבעות בעלות משמעות וכי לא נטען כי המשיבים פרט, איציק ורחמן הצביעו בהצבעה כלשהי כנגד עמדת הסיעה. לפיכך, גם אילו היה נקבע בעניינם של המשיבים כי פרשו מסיעתם, על כל המשמעויות המשפטיות הנלוות לפרישה כזו, הרי שבכל מקרה לא קמה עילה לפסילה המבוקשת נוכח התפטרות המשיבים מהכנסת במועד הסמוך למועד הפרישה הנטענת.

אשר על כן, מסקנתי היא כי לוועדת הבחירות המרכזית אין
סמכות להורות כמבוקש על ידי המבקש והעבודה ולפיכך, הבקשה
נדחית על הסף.

דורית ביניש

שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1759/06

בפני: כבוד הנשיא א' ברק
כבוד השופט א' ריבלין
כבוד השופטת א' פרוקצ'יה

העותרים: 1. מפלגת העבודה
2. עו"ד מנחם חכמון

נ ג ד

המשיבים: 1. יו"ר ועדת הבחירות המרכזית
2. שמעון פרס
3. דליה איציק
4. חיים רמון
5. מפלגת קדימה
6. היועצת המשפטית לכנסת
7. היועץ המשפטי לממשלה
8. מפלגת העבודה הישראלית

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: ל' בשבט התשס"ו (28.02.2006)

בשם העותרים: עו"ד אלדד יניב; עו"ד הלה נויבך; עו"ד רונן יניב
בשם המשיבים 2 ו-3: עו"ד רם כספי; עו"ד יורם בר
בשם המשיבים 4 ו-5: עו"ד איתן הברמן; עו"ד מיכל שור
בשם המשיבה 6: עו"ד נורית אלשטיין; עו"ד ארבל אסטרן
בשם המשיב 7: עו"ד דנה בריסקמן; עו"ד רננה קידר
בשם המשיבה 8: עו"ד אמנון לורד; עו"ד בועז פייל

פסק-דין

הנשיא א' ברק:

1. המשיבים 2-4 כיהנו בכנסת השש-עשרה כתברי כנסת מטעמה של מפלגת העבודה. בשלהי חודש נובמבר 2005 הודיעו על פרישתם ממפלגת העבודה ועל הצטרפותם לתנועת קדימה. הודעת הפרישה לא לוותה בהליך בפני ועדת הכנסת כקבוע בסעיף 61 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1944 (להלן – חוק הכנסת): "פרש חבר הכנסת מסיעתו שלא במסגרת התפלגות, תקבע ועדת הכנסת בישיבה שבסמוך לאחר הפרישה ולאחר שנתנה לחבר הכנסת הזדמנות להשמיע את טענותיו, את דבר פרישתו". באמצע חודש ינואר 2006 הודיעו המשיבים 2-4 על התפטרותם מהכנסת ועל כוונתם להתמודד בבחירות לכנסת השבע-עשרה ברשימת מפלגת קדימה. העותרים פנו (ביום 31.1.2006) אל יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית, השופטת ד' ביניש. בקשתם הייתה שתקבע שהמשיבים אינם רשאים להתמודד בבחירות לכנסת. זאת, משום שהם פרשו מסיעתם ולא התפטרו מכהונתם בסמוך לפרישתם, ועל כן חל עליהם האמור בסעיף 6א(א) לחוק יסוד: הכנסת לפיו: "חבר הכנסת שפרש מסיעתו ולא התפטר מכהונתו סמוך לפרישתו, לא ייכלל, בבחירות לכנסת שלאחריה, ברשימת מועמדים שהגישה מפלגה שהייתה מיוצגת על ידי סיעה של הכנסת היוצאת". בקשת העותרים נדחתה על-ידי יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית. על החלטה זו הוגשה העתירה שבפנינו. דחינו (ביום 1.3.2006) את העתירה. הודענו כי נימוקינו יינתנו בנפרד. אלה נימוקינו.

החלטת יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית

2. יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית קבעה כי פרישה של חבר כנסת מסיעתו יכולה להיעשות רק על-פי ההליך הקבוע בסעיף 61 לחוק הכנסת. לפי הסדר זה, פרישה של חבר כנסת מסיעתו מחייבת קביעה של ועדת הכנסת בדבר הפרישה. עמדתה של יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית הייתה כי על-פי תכליתו, נועד ההסדר המותווה בסעיף 61 לחוק הכנסת להיות ההסדר הבלעדי לעניין פרישתם של חברי כנסת. רק בהתקיים ההליך על-פיו ניתן לקבוע כי חבר כנסת פרש מסיעתו. לפיכך, ועדת הבחירות המרכזית אינה מוסמכת לקבוע כי חבר כנסת פרש מסיעתו לצורך סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת, אם לא התקיים לגביו ההליך הקבוע בסעיף 61 לחוק הכנסת. הליך לפי סעיף 61 לחוק הכנסת לא התקיים בעניינים של המשיבים 2-4. סוגיית פרישתם לא הובאה לדיון בוועדת הכנסת וועדת הכנסת לא קבעה כי הם פרשו מסיעתם. לפיכך, ועדת הבחירות המרכזית אינה מוסמכת לקבוע כי הם פרשו מסיעתם. ממילא אין היא מוסמכת לקבוע כי הם פרשו מסיעתם ולא התפטרו מכהונתם בסמוך לפרישתם. לפיכך, בקשת העותרים כי ייקבע שהמשיבים 2-4 אינם רשאים להתמודד בבחירות לכנסת השבע-עשרה, שכן חל עליהם האמור בסעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת, נדחתה.

טענות הצדדים

3. טענת העותרים היא כי פרישה מסיעה צורות רבות לה, ואין לומר שהחלטתה של ועדת הכנסת לפי סעיף 61 לחוק הכנסת היא קונסטיטוטיבית לעניין זה. במצבים בהם חבר כנסת פרש מסיעתו לכל דבר ועניין, הצהיר על פרישתו בפומבי, ואף החל בפעילותו

במסגרתה של סיעה אחרת – כפי שהדבר בעניינם של המשיבים שבפנינו – יש לראות בו כאילו פרש, וזאת בלי תלות בשאלה אם הכריזה ועדת הכנסת על פרישתו אם לאו. עמדתה של יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית לפיה הסמכות לקבוע כי חבר כנסת פרש מסיעתו נתונה באופן בלעדי לוועדת הכנסת, אינה סבירה, שכן תוצאתה היא סיכולה של מצוות המחוקק. זאת, מכיוון שייתכן מצב בו חבר כנסת יפרוש מסיעתו פרישה מלאה לכל דבר ועניין, אך ועדת הכנסת, משיקולים כאלה או אחרים, לא תתכנס ולא תדון בפרישתו. תוצאת מצב עניינים זה – הוא מצב העניינים בעתירה שלפנינו – תהיה כי חבר הכנסת שפרש יוכל להתמודד בבחירות לכנסת, וזאת אף אם לא התפטר מכהונתו בסמוך לפרישתו. תוצאה זו מסכלת את תכליתו של ההסדר הקבוע בסעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת. לפיכך, עמדת העותרים היא כי יש לראות במשיבים 2-4 כמי שפרשו מסיעתם. עמדת העותרים היא כי יש לראות במשיבים 2-4 כמי שלא התפטרו מכהונתם "בסמוך" לפרישתם. המשיבים 2-4 התפטרו מן הכנסת כ-45 יום לאחר שפרשו מסיעתם. זאת, לטענת העותרים, משום שביקשו להתמנות לשרים בממשלת המעבר. רק לאחר שניתנה חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה לפיה לא יוכלו לכהן כשרים, התפטרו מן הכנסת. בנסיבות אלה, אין לומר שההתפטרות באה "בסמוך" לאחר הפרישה. את מובנו של הביטוי "בסמוך" יש ללמוד על רקע תכליתו של סעיף 6א לחוק היסוד. תכלית זו, לטענת העותרים, הינה למנוע מחבר הכנסת לסחור בכהונתו בכנסת, ולעשות בה שימוש לרעה. המשיבים ביקשו לסחור במנדט שקיבלו ולנצלו לשם חברות בממשלה. על-כן יש לבחון בחומרה כל יום שחלף, ולקבוע כי התפטרותם לא באה "בסמוך" לאחר פרישתם.

4. היועץ המשפטי לממשלה התייצב בהליכים שהתנהלו בפני יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית. הוא צורף כמשיב לעתירה שבפנינו (משיב 7). עמדת היועץ המשפטי היא כי קביעתה של ועדת הכנסת בדבר פרישתו של חבר כנסת לפי סעיף 61 לחוק הכנסת היא דקלרטיבית בלבד. אין בקיומה של קביעה זו או בהיעדרה כדי להכריע בשאלת הפרישה לפי סעיף 6א לחוק היסוד. בכך הוא מצטרף לעמדת העותרים. לגופו של עניין, היועץ המשפטי אינו מביע עמדה ביחס לשאלה אם יש לראות במשיבים כאילו פרשו מסיעתם. עם זאת, עמדת היועץ המשפטי היא שאף אם יש לראות במשיבים כמי שפרשו מסיעתם, הרי שיש לראות בהם כאילו התפטרו "בסמוך" לפרישתם. לפיכך, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא שדין העתירה להידחות.

5. היועצת המשפטית של הכנסת התייצבה בהליכים לפני יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית. היא צורפה כמשיבה בעתירה שבפנינו (משיבה 6). עמדתה היא כי החלטתה של יושבת ראש ועדת הבחירות בדין יסודה, וכי יש לדחות את העתירה. היא מצטרפת להנמקות שבבסיס החלטתה של יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית. אף לשיטתה ועדת הבחירות המרכזית אינה מוסמכת לדון בפרישה לצורך סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת אם לא קדם לכך הליך פרישה כקבוע בסעיף 61 לחוק הכנסת. הליך על-פי סעיף 61 לחוק הכנסת הינו הליך קונסטיטוטיבי, בלעדיו אין פרישה מסיעה. מסקנתה היא שיש לדחות את העתירה.

6. עתירה זו מעוררת שאלות סבוכות בדבר היחס בין פרישה מסיעה כמשמעותה בסעיף 6א לחוק-יסוד: הכנסת, לבין פרישה מסיעה לפי סעיף 61 לחוק הכנסת. כרוכות בשאלות אלה סוגיות פרשניות הנוגעות לתכליות העומדות בבסיס סעיפי חוק אלה, לזכות לבחור ולהיבחר, ולסדרי עבודתה של הכנסת. הצדדים חלוקים ביניהם בשאלות אלה. בשאלות אלה נחלקו הדעות גם בבית משפט זה (ראו בג"ץ 4031/94 ארגון "בצדק" נ' ממשלת ישראל, פ"ד מח(5) 1; להלן – פרשת בצדק). אין לנו צורך להכריע בהן לצורך העתירה שבפנינו. זאת, משום מסקנתנו לפיה אף אם ההליך לפי סעיף 61 לחוק הכנסת איננו קונסטיטויטיבי לעניין הפרישה לפי סעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת, ואף אם ניתן לראות במשיבים 2-4 כמי שפרשו מסיעתם לצורך סעיף זה, לא מתקיים בהם הסייג הקבוע בסעיף, שכן יש לראות בהם כמי שהתפטרו מכהונתם "בסמוך" לפרישתם.

7. בסיום החלטתה מתייחסת יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית גם למועד התפטרותם של המשיבים 2-4 מהכנסת. בעניין זה היא אומרת כלהלן:

"מעבר לנדרש אעיר, כי נטען על-ידי המשיבים, ובאת כוח היועץ המשפטי לממשלה הסכימה לכך, כי בכל מקרה, גם אם התקיימה בענייננו פרישה של המשיבים, הרי שהם התפטרו מן הכנסת 'בסמוך' לאחר הפרישה' ולכן אין למנוע מהם מלהיכלל ברשימה מטעם סיעה שהייתה מיוצגת בכנסת. אילו נדרשתי להכריע בשאלה זו נוטה הייתי אף אני לקבוע כי אכן בנסיבות העניין הייתה התפטרותם של המשיבים בסמוך למועד שבו נטען כי פרשו מסיעתם. במיוחד כך הדבר משום שמעשי הפרישה הנטענים נעשו

לאחר שהחלו ההליכים לפיזור הכנסת ובסמוך ליציאתה של הכנסת לפגרת בחירות. כן יש להתחשב בכך שלא נערכו בכנסת בתקופה זו דיונים או הצבעות בעלות משמעות וכי לא נטען כי המשיבים פרס, איציק ורמון הצביעו בהצבעה כלשהי כנגד עמדת הסיעה. לפיכך, גם אילו היה נקבע בעניינם של המשיבים כי פרשו מסיעתם, על כל המשמעויות המשפטיות הנלוות לפרישה כזו, הרי שבכל מקרה לא קמה עילה לפסילה המבוקשת נוכח התפטרות המשיבים מהכנסת במועד סמוך למועד הפרישה הנטענת" (פיסקה 32 להחלטתה של יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית).

אף היועץ המשפטי לממשלה הביע דעתו לפיה גם אם ייקבע כי המשיבים פרשו מסיעתם, יש לראות בהם כמי שהתפטרו "בסמוך" לפרישתם, ועל כן יש לדחות את הבקשה להורות על פסילת מועמדותם (ראו סעיף 9 להודעה מטעם היועץ המשפטי לממשלה מיום 27.2.2006). עמדה דומה הביעה היועצת המשפטית לכנסת (ראו סעיף 37 לתגובה מטעם היועצת המשפטית לכנסת מיום 8.2.2006 שהובאה בפני יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית).

8. עמדה זו, לה שותפים יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית, היועץ המשפטי לממשלה, והיועצת המשפטית לכנסת, כמו גם המשיבים 2-4, מקובלת עלינו. את הביטוי "בסמוך לאחר הפרישה" יש לפרש על פי תכליתו של ההסדר הקבוע בסעיף 6א לחוק יסוד: הכנסת. תכליתה המרכזית של הוראה זו הינה לצמצם את האפשרות שחבר כנסת שנבחר במסגרת רשימת מועמדים מסוימת יפרוש מסיעתו יחד עם המנדט שנתן ציבור הבוחרים לרשימה ממנה פרש, ויפעל בכנסת באופן המנוגד למצעה ולעמדותיה של הסיעה, תוך סיכול רצון הבוחר (ראו פרשת בצדק, 1-30). את מובנו של הביטוי "בסמוך לאחר הפרישה" יש לפרש לאור תכלית זו. האם התפטרות

45 יום לאחר הפרישה הינה התפטרות בסמוך לאחר הפרישה? אין מדובר בתקופה קצרה. אולם מקובלים עלינו נימוקי יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית לעניין זה. בהתחשב בכך שמדובר היה בתקופת בחירות, וכי במהלך 45 ימים אלה לא התקיימו דיונים או הצבעות בעלות חשיבות רבה, ולא נטען בפנינו כי המשיבים הצביעו בכנסת בניגוד לעמדת הסיעה ממנה פרשו, יש לראות במשיבים 2-4 כמי שהתפטרו מכהונתם בסמוך לאחר פרישתם.

מנימוקים אלה דחינו את העתירה.

ה נ ש י א

השופט א' ריבלין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת א' פרנקצ'יה:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינו של הנשיא א' ברק.

ניתן היום, כ' באב התשס"ו (14.08.2006).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ה נ ש י א

שונות

א. תנאי כשירות לחברות
בוועדת הבחירות

ירושלים, כ"ה בטבת התשס"ו
25 בינואר 2006

לכבוד
מר מני מזוז
היועץ המשפטי לממשלה
משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: סגן יו"ר ועדת הבחירות המרכזית - מר יהודה אבידן

1. בלשכתי נתקבל מכתב אנונימי חתום בידי "אזרחים שאיכפת להם", בו הובא לידיעתי שמר אבידן המשמש כסגן יו"ר ועדת הבחירות המרכזית מטעם ש"ס, הורשע בפלילים בעבירת שוחד, והפונים מבקשים כי לא ישמש בתפקידו זה.

2. כיוון שהעובדות הנוגעות לענין לא היו ידועות לי, ביקשתי את תגובתו של מר אבידן, והיא נמסרה לי היום במכתב מטעם עורך דינו - עו"ד עופר ברטל.

3. מתברר כי אכן מר אבידן אמנם הורשע על-פי הודאתו, אך לא בשוחד, אלא בעבירה של הפרת אמונים, ונידון ל-3 חודשי מאסר על-תנאי וקנס.

מצורף בזה החומר שנתקבל בלשכתי, ואודה על חוות דעתך בענין זה וככל האפשר בהקדם, נוכח העובדה כי הועדה כבר החלה בפעילותה.

בברכה,

דורית ביניש
שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

ירושלים, כ"ט בטבת התשס"ו
29 בינואר 2006

לכבוד
ח"כ אלי ישי
יו"ר סיעת ש"ס
הכנסת

ח"כ נכבד,

הנדון: מר יהודה אבידן*

הנני פונה אליך בענייניו של מר יהודה אבידן, אשר כידוע לך, משמש כאחד מנציגיה של סיעת ש"ס בועדת הבחירות המרכזית ואשר נבחר על ידי ועדת הבחירות כסגן יו"ר הועדה מטעם סיעת ש"ס.

1. לאחרונה הובא לידיעתי ענין הרשעתו של מר אבידן בעבירה של הפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין. לאחר שביקשתי את תגובתו של מר אבידן לענין האמור פניתי ליועץ המשפטי לממשלה על מנת שיחווה את דעתו בשאלת המשך כהונתו של מר אבידן בועדת הבחירות המרכזית.

2. חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה הועברה אלי ביום כ"ו בטבת תשס"ו, 26.1.06 ורואה אני להביאה לידיעתך. כעולה מהאמור בחוות הדעת, סבור היועץ המשפטי לממשלה כי הרשעתו של מר אבידן, המבוססת על הודאתו בעובדות כתב אישום מתוקן, הינה הרשעה בעבירה שיש עמה קלון.

* לאחר שיושב-ראש תנועת ש"ס החליט שלא להחליף את מר אבידן בנציג אחר, ולאחר דיון שנערך בועדת הבחירות המרכזית בענין כהונתו של מר אבידן כסגן יושבת-ראש הועדה, הוגשה עתירה בענין זה לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק על ידי התנועה למען איכות השלטון בישראל (בג"ץ 1262/06) העתירה התקבלה. פסק הדין מצורף.

בנסיבות הענין, סבור היועץ המשפטי לממשלה כי אין זה ראוי שמר אבידן ישמש כחבר וכסגן יו"ר בוועדה בעלת סמכויות מעין שיפוטיות, מן הסוג שיש לוועדת הבחירות המרכזית.

3. בנסיבות שנוצרו, בשים לב לאופי העבירה שמר אבידן הורשע בה, ובשים לב לכך שהוא מכהן כנציג מטעם סיעתך, אני מפנה תשומת לבך לאמור בחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, כדי שתשקול את האפשרות להחליף את מר אבידן כנציג סיעת ש"ס בוועדת הבחירות. אציין, כי בדעתי להביא את ענין מינויו של מר אבידן לתפקיד סגן יו"ר הוועדה בפני ועדת הבחירות לדיון והצבעה חוזרים שכן בעת שהתקיימה ההצבעה על מינויו של מר אבידן לא היו ידועות לוועדה העובדות המתוארות לעיל.

4. אני רואה להביא עוד לידיעתך כי הבאתי לידיעת מר אבידן את דבר התלונה האנונימית שנשלחה אליי בענייניו, אפשרתי לו להציג הן בפניי באופן אישי והן באמצעות עורך דינו את עמדתו ביחס לעובדות ולמצב המשפטי; ואף המצאתי לידיו את חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה. פנייתי זו נעשית אף על פי שערה אני לוותק הרב שיש למר אבידן כחבר ועדה וכסגן יו"ר, ולתרומתו לוועדה עקב הנסיון המקצועי שרכש בה; כן ערה אני לנסיבותיו האישיות המיוחדות. אודה לך על תשובתך בהקדם.

בכבוד רב ובברכה,

דורית ביניש
שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1262/06

| | |
|---|---------------|
| כבוד הנשיא א' ברק | בפני: |
| כבוד השופטת מ' נאור | |
| כבוד השופטת א' חיות | |
| התנועה למען איכות השלטון בישראל | העותרת: |
| נ ג ד | |
| 1. סיעת ש"ס | המשיבים: |
| 2. ועדת הבחירות המרכזית לפי פרק ד' לחוק בחירות לכנסת | |
| 3. סגן יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, יהודה אבידן | |
| 4. היועץ המשפטי לממשלה | |
| עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים | |
| כ"ה בשבט התשס"ו | תאריך הישיבה: |
| (23.02.2006) | |
| עו"ד דניאל קיר'ס; עו"ד צרויה מידד-לוזון | בשם העותרת: |
| עו"ד גלעד אזולאי | בשם המשיבה 1: |
| עו"ד תומר ויסמן | בשם המשיבה 2: |
| עו"ד עפר ברטל | בשם המשיב 3: |
| עו"ד ענר הלמן | בשם המשיב 4: |

פסק-דין

הנשיא א' ברק:

פלוגי הוא חבר בוועדת הבחירות המרכזית, המוקמת על פי חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969. הוא משמש כאחד מסגני יושב-ראש הוועדה. לאחר מינויו כחבר הוועדה הוא הורשע בהפרת אמונים. הושתו עליו שלושה תודשי מאסר על תנאי וקנס כספי. היש בכך כדי להביא לביטול המינוי? על שאלה זו השבנו (ביום 23.02.2006) בחיוב. אלה נימוקינו.

1. העובדות

1. המשיב 3 (להלן - המשיב) מכהן, מזה שש-עשרה שנים, כנציג מטעם סיעת ש"ס בוועדת הבחירות המרכזית (להלן - ועדת הבחירות). בשתיים-עשרה השנים האחרונות הוא משמש כסגן יושב-ראש ועדת הבחירות. הוא נבחר (ביום 26.03.2003) כנציגה של סיעת ש"ס בוועדת הבחירות המרכזית לכנסת השבע-עשרה. כמו כן הוא נבחר (ביום 13.12.2005) לכהונת סגן יושב-ראש הוועדה.

2. לאחר בחירתו של המשיב כחבר בוועדת הבחירות ולפני בחירתו כסגן יושב-ראש הוועדה, הורשע המשיב (ביום 16.11.2004), לאחר שהודה בעובדות כתב האישום, בהפרת אמונים (עבירה לפי סעיף 284 יחד עם סעיף 34 לחוק העונשין, תשל"ז-1977), וזו לשונו של כתב האישום:

1. בתקופה הרלוונטית לכתב האישום שימש יובל כהן [להלן - יובל] כמנהל לשכת האוכלוסין מטעם משרד הפנים, בבני ברק.

2. הנאשם 12 [המשיב - א.ב.] התוועד ליובל על רקע פעילות פוליטית משותפת.

3. במהלך החודשים יוני-יולי 2000, פנה הנאשם 12 ליובל וביקש את סיועו בטיפול מזורז ומועדף במסמכי משרד הפנים של מקורביו.

4. יובל נעתר לבקשותיו של הנאשם 12 וסייע בטיפול מועדף במקורביו.

5. במעשיו, כפי שתוארו לעיל, הפרו יובל והנאשם 12 אמונים לציבור.

בית המשפט גזר על המשיב - בהתאם להסדר הטיעון - עונש של שלושה חודשי מאסר על-תנאי לתקופה של שנתיים, וכן קנס של 5,000 ₪ או חמישה חודשי מאסר תמורתו. ערב הסדר הטיעון שנערך עם המשיב, נדרש היועץ המשפטי לממשלה לפרשה. הוא קבע כי יש קלון במעשיו של המשיב. לפיכך, הותנה הסדר הטיעון בכך שהמשיב יתפטר מכהונתו כדירקטור וכיושב-ראש הדירקטוריון של חברה ממשלתית בה כיהן. המשיב עשה כן.

3. בחודש דצמבר 2005 החליטה הכנסת כי הבחירות לכנסת השבע-עשרה יוקדמו. לפיכך, החלה ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השבע-עשרה (אשר הוקמה בסמוך לאחר כינוסה של הכנסת השש-עשרה) בפעילותה לצורך מילוי תפקידיה הקשורים בביצוע הבחירות לכנסת. בסמוך למועד זה הוגשה תלונה אל יושבת ראש ועדת הבחירות, השופטת ד' ביניש, בה הוכאה הרשעתו של המשיב לדיעתה של השופטת. הועלתה הדרישה כי לנוכח הרשעתו, על המשיב להפסיק את חברותו בוועדה. יושבת-ראש ועדת הבחירות

פנתה (ביום 25.01.2006) אל היועץ המשפטי לממשלה, וביקשה את חוות דעתו לעניין זה. היועץ המשפטי השיב (ביום 26.01.2006) לפנייתה. עמדתו היתה כי נוכח הרשעתו של המשיב בעבירה שיש עמה קלון, פסול הוא מלכהן כחבר וכסגן יושב-ראש ועדת הבחירות. לנוכח חוות דעת זו, פנתה יושבת-ראש ועדת הבחירות אל המשיב ואל סיעת ש"ס (היא המשיבה 1), והציעה להם להחליף את המשיב בנציג אחר. המשיב וסיעת ש"ס דחו את ההצעה.

4. שאלת כהונתו של המשיב כחבר ועדת הבחירות המרכזית וסגן יושבת-ראש הוועדה, עלתה לדיון (ביום 06.02.2006) בישיבתה של הוועדה. בישיבה זו הביעה יושבת-ראש הוועדה את עמדתה, לפיה לא ראוי שהמשיב יהיה חבר בוועדת הבחירות המרכזית וישמש אף כסגן יושבת-ראש הוועדה. היא הציגה אף את עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, והביאה בפני חברי הוועדה את פסיקתו של בית משפט זה בעניינים דומים. היא ציינה שאף שמינוי חברי הוועדה נמצא בסמכות סיעות הכנסת, הסמכות לבחירת סגנים ליושבת-ראש ועדת הבחירות (אשר יחד עם יושב-ראש ועדת הבחירות מהווים את נשיאות הוועדה), נתונה בידי ועדת הבחירות עצמה. היא עמדה על תפקידו וסמכויותיו של חבר נשיאות ועדת הבחירות המרכזית, ושבה והביעה את עמדתה, לפיה לנוכח תפקידו וסמכויותיו של חבר נשיאות הוועדה, אין זה מן הראוי שהמשיב יכהן בה. היא הציעה לחברי הוועדה לשוב ולשקול את החלטתם (מיום 13.12.2005) למנות את המשיב כסגן יושבת-ראש הוועדה. ועדת הבחירות המרכזית החליטה, ברוב קולות, שלא לשוב ולהידרש לסוגיית כהונתו של המשיב ב נשיאות הוועדה (ראו עמ' 54-55 לפרוטוקול ישיבת הוועדה).

2. העתירה וטענות הצדדים

5. העותרת, עמותה לקידום מינהל תקין ושלטון החוק, ביקשה כי נורה על הפסקת חברותו של המשיב בוועדת הבחירות. לטענתה, ועדת הבחירות אינה רשות שלטונית רגילה. היא גוף שלטוני המפקד על טוהר ההליך הדמוקרטי של הבחירות לכנסת. אמון הציבור בוועדה כמוהו כאמון הציבור בדמוקרטיה הישראלית עצמה. אין זה מן הראוי כי אדם אשר הורשע זה לא מכבר בעבירה פלילית אשר יש עמה קלון, יכהן כחבר בגוף זה, אם כחבר ועדה ואם כסגן יושב-ראש הוועדה. המשך חברותו יביא לפגיעה קשה באמון הציבור ברשויות השלטון ובהליך הדמוקרטי. בדיון לפנינו הוסיפה וטענה העותרת כי אין לדחות את העתירה מחמת שיהוי. נטען כי העותרת לא ידעה אם הוגש כתב אישום נגד המשיב ואין לה המשאבים לעקוב אחר הליכים משפטיים מעין אלה. העתירה הוגשה אחרי נסיונות לברר את העניין ולאחר שנודע שהדברים הגיעו כדי הרשעה. מרוץ הזמן הרלוונטי החל לפני חודשיים, כאשר נבחר המשיב כסגן יושבת-ראש הוועדה. העותרת סבורה כי בכל מקרה, נוכח הפגיעה הקשה בשלטון החוק, יש לברר את העתירה לגופה.

6. היועץ המשפטי לממשלה, הוא המשיב 4, הצטרף לעמדת העותרת. עמדתו היא שלאור הרשעתו של המשיב בעבירה שיש עמה קלון, מתחייבת הפסקת כהונתו בוועדת הבחירות, שהיא גוף סטטוטורי מעין-שיפוטי, בעל סמכויות מרחיקות לכת, לרבות פסילת מועמדים ורשימות מלהשתתף בבחירות לכנסת. במיוחד אין זה ראוי שהמשיב יכהן בתפקיד הרגיש של סגן יושב-ראש ועדת הבחירות, לו נתונות סמכויות נוספות ומיוחדות. המשיב 4 מוסיף

עוד, שאף אם היה שיהוי בפנייה לביטול בחירתו של המשיב כחבר בוועדת הבחירות, הרי בנסיבות העניין, אין בכך כדי להצדיק את דחיית העתירה. זאת, משני טעמים: ראשית, השיהוי לא גרם נזק למשיבים, הרשאים להחליף את המשיב בנציג אחר מטעמם בוועדת הבחירות; שנית, הלכה היא שאין לייחס לטענת השיהוי משקל רב כאשר העתירה מכוונת כנגד פגיעה קשה בשלטון החוק ובאמון הציבור ברשויות השלטון.

7. המשיב וסיעת ש"ס (המשיבה 1) ביקשו כי נדחה את העתירה. הם העלו טענות דיוניות ומהותיות כאחד. ראשית, עמדתם היא שיש לדחות את העתירה בשל השיהוי הרב בו היא לוקה. כתב האישום כנגד המשיב הוגש לפני למעלה משלוש שנים. עובדת הגשתו היתה ידועה לעותרת. כן ידעה העותרת כי המשיב נבחר כחבר בוועדת הבחירות. זאת, שכן עוד בחודש דצמבר 2002 פנתה העותרת אל היועץ המשפטי לממשלה ואל יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית דאז, בדרישה כי תופסק חברותו של המשיב בוועדת הבחירות. מאז ועד עתה לא עשתה העותרת דבר בנושא, על-אף הרשעתו של המשיב, והמשך כהונתו כסגן יושב-ראש הוועדה. גם היועץ המשפטי לממשלה, אשר תומך בקבלת העתירה, לא עשה דבר להפסקת חברותו של המשיב בוועדת הבחירות במהלך הזמן הרב שחלף. טענת המשיבים היא שהיה על העותרת ועל היועץ המשפטי לממשלה לפעול להפסקת חברותו של המשיב בוועדת הבחירות בסמוך לאחר הגשת כתב האישום נגדו, ולכל המאוחר בסמוך לאחר הרשעתו (בחודש דצמבר 2004). בהשתהות זו, טוענים המשיבים, יש משום הסכמה להמשך קיומו של המצב הנוכחי. השתהות זו אף גרמה לוועדת הבחירות למנות את המשיב כסגן יושב-ראש ועדת הבחירות בפעם הרביעית בחודש דצמבר

2005. זאת ועוד: סיעת ש"ס הסתמכה על הסכמתו שבשתיקה של היועץ המשפטי, ולא הכשירה נציג אחר מטעמה לוועדת הבחירות, אשר יוכל להחליף את המשיב. הפסקת כהונתו של המשיב עתה, מספר שבועות בלבד לפני הבחירות לכנסת, תפגע בסיעת ש"ס פגיעה קשה. כן יפגע הדבר בציבור בוחריה, ועלול להיפגע הליך הבחירות לכנסת. זאת, במיוחד בהתחשב בכך שהמשיב הינו הנציג הבכיר של סיעת ש"ס בוועדת הבחירות מזה שש-עשרה שנים, והוא בקיא ומנוסה בתפקידו זה.

8. שנית, עמדת המשיבים היא שדין העתירה להידחות לגופה. טענתם היא שחוק הבחירות לכנסת אינו כולל כל הוראה בדבר כשירותם של חברי הוועדה, למעט איסור כהונה של שרים ובעלי תפקידים נוספים. זאת, בניגוד לחוקים אחרים הקובעים תנאי כשירות, ובהם היעדר הרשעה פלילית. בנסיבות אלה, יש ליתן משקל רב לשיקול דעתה של הסיעה בכואה לבחור את נציגיה בוועדת הבחירות. זאת ועוד, הרשעתו של המשיב אינה מונעת ממנו מלהיבחר לכנסת. אין זה מתקבל על הדעת כי מי שרשאי לכהן כחבר כנסת - לרבות יושב-ראש ועדה של הכנסת - לא יהיה רשאי לשמש כחבר בוועדת הבחירות.

9. המשיבים מוסיפים וטוענים כי אף אם ראוי לפסול לכהונה כחברים בוועדת הבחירות אנשים שהורשעו בעבירות פליליות מסוימות, אין זה ראוי לפסול את כהונתו של המשיב. העבירה בה הורשע המשיב היא עבירה קלה במיוחד. כל הרשעתו היא בכך ש"קיצר תורים" למקורביו עת באו לקבל שירות בלשכת האוכלוסין בבני ברק. בנסיבות אלה, עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה לפיה יש בעבירה שעבר המשיב קלון, היא בלתי סבירה. מכל מקום, אמון הציבור ברשויות השלטון לא ייפגע אם תידחה העתירה.

לפיכך, אין כל הצדקה לפגוע בוועדת הבחירות לכנסת, בסיעת ש"ס, ובכבודו של המשיב.

10. המשיבה 2 (ועדת הבחירות), הודיעה כי לא תוסיף נימוקים מטעמה מעבר לאמור בפרוטוקול הישיבה מיום 06.02.2006.

שיהוי

11. טענתם הראשונה של המשיבה 1 (סיעת ש"ס) והמשיב 3 (אבידן) הינה טענת שיהוי. היש ממש בטענה זו? כידוע, סמכותו של בית משפט זה, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, היא סמכות שבשיקול דעת (בג"ץ 453/84 איתורית שירותי תקשורת בע"מ נ' שר התקשורת, פ"ד לח(4) 617). אחד הכללים, המכוונים את שיקול הדעת השיפוטי, הוא זה שעניינו שיהוי בהגשת העתירה. על-פי כלל זה, עשוי בית המשפט הגבוה לצדק לדחות עתירה על הסף, אם נוכח לדעת, כי הוגשה באיחור וכי הדבר גרם נזק או שינוי באינטרס של יחידים או של הכלל (בג"ץ 232/85 רובין נ' ברגר, פ"ד לט(2) 215; בג"ץ 2285/93 נחום נ' ראש עיריית פתח-תקווה, פ"ד מח(5) 630 (להלן - פרשת נחום)). בבסיסו של השיהוי עומדת העובדה כי עבור הזמן גרם לשינוי המצב ולפגיעה באינטרסים ראויים להגנה. יחד עם זאת, בית המשפט חזר והדגיש כי "אין לקבוע כלל נוקשה בנוגע למקרים בהם יהווה אתור מכשול על דרך מבקשים סעד מבית משפט זה" (בג"ץ 76/49 גוטמן נ' המפקח הכללי של משטרת ישראל, פ"ד ד(1) 151, 154).

12. את דיני השיהוי השתית בית המשפט על שלושה יסודות: השיהוי הסובייקטיבי, השיהוי האובייקטיבי וחומרת הפגיעה בשלטון החוק (ראו, בג"ץ 170/87 אסולין נ' ראש עיריית קרית-גת,

פ"ד מב(1) 678 (להלן - פרשת אסולין); עע"ם 7142/01 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חיפה נ' החברה להגנת הטבע, פ"ד נו(3) 673 (להלן - פרשת החברה להגנת הטבע); עע"ם 8723/03 עיריית הרצליה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חוף השרון, פ"ד נח(6) 728). היסוד הסובייקטיבי מתמקד בהתנהגות העותר ובשאלה האם חלוף הזמן מלמד כי ויתר על זכויותיו. היסוד האובייקטיבי עניינו שינוי המצב לרעה ופגיעה באינטרסים ראויים של הרשות המנהלית או של צדדים שלישיים, שנגרמה בעקבות האיחור בהגשת העתירה. היסוד השלישי עניינו חומרת הפגיעה בשלטון החוק המתגלה מתוך העתירה ואינטרס הציבור בשמיעת העתירה (בג"ץ 3939/99 קיבוץ שדה נחום נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נו(6) 25 85-86). "יסוד זה נותן ביטוי לעקרון לפיו בית המשפט לא יתן ידו לפגיעה תמורה בשלטון החוק, גם אם העתירה הוגשה כשיהוי שפגע באינטרסים מוכרים" (דברי השופטת ביניש בפרשת החברה להגנת הטבע, בעמ' 679). ברוח זו ציין השופט זמיר באחת הפרשות:

"...גם כאשר העתירה לוקה בשיהוי, ומבחינת האינטרסים המעורבים בעניין יש מקום לדחות את העתירה, עדיין עשוי בית המשפט לדון בעתירה ולהכריע בה לגוף העניין כדי להגן על שלטון החוק. שהרי אפשר שדחיית העתירה בשל שיהוי תשאיר בתוקפה החלטה מינהלית שאינה כדין. ואם פגיעתה של החלטה זאת בעקרון של שלטון החוק רעה וקשה, עשוי העקרון של שלטון החוק, הדורש ביטול ההחלטה, לגבור על כל אינטרס אחר" (פרשת נחום, בעמ' 642).

אכן, לעקרון שלטון החוק, הפורמלי והמהותי (ראו, א' ברק, שופט בחברה דמוקרטית 116 (2004)) מקום מרכזי במשפט הציבורי הישראלי. יש להביא שיקול זה בחשבון שעה שמאזנים בין השיקולים השונים המגבשים את המשפט הציבורי שלנו. בית

המשפט עשוי, איפוא, להיזקק לעתירה, אפילו הוגשה בשיהוי, אם עולה מתוך העתירה פגיעה קשה בשלטון החוק (השוו, ע"א 8116/99 אדם טבע ודין אגודה נ' הוועדה המקומית, פ"ד נה(5) 196). תפקידו של בית המשפט לשמור על הגשמתו של שלטון החוק מחייב נקודת מבט כוללת, הלוקחת בחשבון לא רק את האינטרסים של בעלי הדין, אלא גם את עקרונות היסוד של שלטון החוק.

13. היחס בין שלושת היסודות הרלוונטיים לשיהוי נקבע על פי משקלו היחסי של כל אחד מהשיקולים בנסיבותיו של כל עניין. הכרעה בטענת שיהוי מבוססת, איפוא, על איזון בין האינטרס של העותר בביטול המעשה המינהלי; האינטרס של המשיב בקיומו; והאינטרס של הציבור בשלטון החוק. עמדתי על כך באחת הפרשות, בצייני:

"הנה כי כן, בהכריעו בטענת-שיהוי, על בית המשפט הגבוה לצדק לקחת בחשבון שלשה שיקולים: האינטרס של העותר בביטול הפעולה, האינטרס של המשיב בקיומה והאינטרס של הציבור בשלטון החוק. על בית המשפט לאזן בין אינטרסים אלה, תוך מתן משקל ראוי לכל אחד מהם. מטבע הדברים, שאיזון זה מותנה מעניין לעניין. יש לקוות כי במשך הזמן יהא ניתן לקבוע אמות מידה עקרוניות לאיזון זה. עם זאת, יש לציין כבר עתה, כי האינטרס בדבר שלטון החוק אינו גובר תמיד על שאר האינטרסים. הוא מהווה אחד הגורמים שיש לקחתם בחשבון. בהקשר זה ניתן יהא להתחשב, מבחינת האינטרס של שלטון החוק, בסוג הפגיעה הנטענת בשלטון החוק. לא הרי הפרה שהיא מיוחדת לעותר, כהרי הפרה המשתרעת על ציבור רחב; לא הרי הפרה הנעשית בתום לב כהרי הפרה הנעשית שלא בתום לב; לא הרי הפרה שתוצאותיה חד-פעמיות כהרי הפרה שתוצאותיה נמשכות; לא הרי הפרה שתוצאתה בטלות מוחלטת, כהרי הפרה שתוצאותיה בטלות יחסית או נפסדות; לא הרי הפרה שניתן לקבעה בלא הזדקקות למסמכים ותעודות אשר יכלו ואבדו בשל עבור הזמן, כהרי הפרה המחייבת בחינה כאמור. הבחנות אלה ורבות אחרות יילקחו בחשבון, ויאוזנו על ידי האינטרסים האחרים הנאבקים על הבכורה" (פרשת אסולין, בעמ' 695-694).

עמדה על כך השופטת ביניש במקום אחר:

”בבואו להכריע בשאלת השיהוי יפעיל, אפוא, בית המשפט מערכת איזונים על פיה יבחן בעיקר את היחס בין הפן האובייקטיבי של השיהוי, היינו מידת הפגיעה באינטרסים ראויים של היחיד או של הרבים, לבין מידת הפגיעה בחוק ובערכי שלטון החוק” (פרשת החברה להגנת הטבע, בעמ' 679; ראו גם פרשת נחום, בעמ' 641).

14. בענייננו, העתירה הוגשה שנה ושלושה חודשים לאחר הרשעתו של המשיב בעבירה של הפרת אמונים. דבר ההרשעה לא נעלם מידיעתו של היועץ המשפטי לממשלה, אשר עמד על כך שהמשיב יתפטר מכהונה בדירקטוריון של חברה ממשלתית. כל אותה עת היה המשיב חבר בוועדת הבחירות, אשר הוקמה בסמוך לאחר כינוסה של הכנסת השש-עשרה. העתירה הוגשה פחות מחודשיים לפני מועד הבחירות לכנסת השבע-עשרה. ביני לביני, שב ונבחר המשיב (ביום 13.12.2005) לכהונת סגן יושב-ראש ועדת הבחירות, לאחר שהכנסת החליטה על הקדמת הבחירות.

15. ככל שהדברים אמורים ביסוד הסובייקטיבי, הנני סבור כי העתירה לוקה בשיהוי. היועץ המשפטי לממשלה ידע על הרשעת המשיב בחודש נובמבר 2004. באשר לעותרת, זו פנתה עוד בשנת 2002 - עם הגשת כתב האישום נגד המשיב - ליושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית דאז וליועץ המשפטי לממשלה, בדרישה כי תופסק חברותו של המשיב בוועדת הבחירות. יחד עם זאת, משקלו של השיהוי הסובייקטיבי אינו רב במקרה דנן, בהתחשב בעובדה כי ועדת הבחירות היא גוף המצוי במצב "רדום" משך פרקי זמן ארוכים. ועדת הבחירות אמנם מתמנית בסמוך לאחר בחירות לכנסת חדשה, אך היא פעילה רק בחודשים הסמוכים לבחירות לכנסת

הבאה. כך, ועדת הבחירות הנוכחית הוקמה בתחילת שנת 2003, אך היא הייתה "רדומה" עד לשלהי שנת 2005, אז החליטה הכנסת על הקדמת הבחירות לכנסת השבע-עשרה.

16. בנוסף לשיהוי הסובייקטיבי, קיים בענייננו גם שיהוי אובייקטיבי. השיהוי גרם, בין היתר, לכך שוועדת הבחירות בחרה לא מכבר מחדש במשיב כסגן יושבת-ראש ועדת הבחירות. השיהוי הביא לפגיעה מוגברת במשיב, ולפגיעה בציבור נרחב אותו מייצגת משיבה 1. משיבה 1 סבורה כי לא יוותר בידיה זמן להכשיר נציג לוועדה ולהספיק לאשר את מינויו לסגן יושב-ראש הוועדה במועד. העיתוי עלול לפגוע, לטענת המשיבה, בכושרה להתמודד בבחירות. אכן, מרוץ הזמן, עד הגשת העתירה, גרם לשינוי המצב, באופן שקבלת העתירה תגרום נזק, שהיה נמנע לו הוגשה העתירה במועד הראוי. המשיב מכהן כבר 16 שנה בוועדת הבחירות, בתוכם 12 שנה כסגן יושב ראש הוועדה. יש להניח כי צבר ידע ונסיון רב בתחום. אמנם המשיבה רשאית להחליף את המשיב בנציג אחר מטעמה בוועדת הבחירות, אך היא תתקשה למצוא ולהכשיר, תוך זמן כה קצר, נציג חדש בעל הכשרה זהה. למשיבה 1 ולמשיב אינטרס לגיטימי בהגנה על ייצוגה של הסיעה וציבור בוחריה בוועדת הבחירות ובשמירה על כבודו של המשיב.

17. יחד עם זאת, באיזון הכולל, יש להסיג את האינטרס של המשיב והמשיבה מפני האינטרס של הציבור בשלטון התוק. העתירה מעלה סוגיה שאינטרס הציבור בה הוא גדול במיוחד. היא נוגעת לחוקיות כהונתו של סגן יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית. הרכב ועדת הבחירות הינו בסיס לתקינות מערכת הבחירות בישראל. אין זה ראוי לאפשר המשך כהונתו של מי שכהונתו נפל פגם, אך בשל טענת שיהוי. אין המדובר אך בפעולה

שלטונית מוגבלת, אלא בכהונה חשובה, המשפיעה על כלל הציבור. הנטען בעתירה עניינו פגיעה קשה באמון הציבור במערכות השלטון. דחיית העתירה אך בשל שיהוי עשויה להשליך על אמון הציבור בטוהר הבחירות ובתקינות הליך הבחירות. לאלה משקל המכריע את הכף לכיוון שמיעת העתירה. בשל טעמים אלה, אין לדחות את העתירה על הסף בשל השיהוי בהגשתה, ויש לפנות לטענות לגופן. טענות אלה הן שתיים: ראשית, חוק הבחירות אינו קובע כי עבר פלילי פוגם בכשירותו של חבר בוועדת הבחירות. מטעם זה, לא נפל כל פגם בחברותו של המשיב בוועדת הבחירות. שנית, העבירה בה הורשע המשיב, בנסיבות ביצועה, היא קלה ואינה מצדיקה מניעת חברותו בוועדת הבחירות. נדון בטענות אלה כסידרן.

3. כשירות ושיקול דעת

18. המשיב מונה (ביום 26.03.2003) כנציג המשיבה 1 בוועדת הבחירות. אין מחלוקת בין הצדדים כי מינוי זה היה תקף בעת עריכתו. לאחר זמן (ביום 18.11.2004) הורשע המשיב בעבירה של הפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין. היש בכך כדי להשפיע על תוקף המינוי שלו? ועדת הבחירות בחרה במשיב (ביום 13.12.2005) כסגן יושב-ראש הוועדה. הבחירה נערכה לאחר הרשעתו בדין של המשיב. האם נפל פגם בבחירה זו?

19. חוק הבחירות אינו כולל כל הוראה באשר לכשירותו של אדם שהורשע בפלילים להיות נציג של סיעה בוועדת הבחירות. אכן, חוק הבחירות אינו מורה דבר באשר לכשירותו של אדם לשמש בה כחבר, פרט להוראה הבאה (סעיף 16(ו) לחוק הבחירות):

”שר, סגן שר, עובד מדינה - פרט למורה - וחייל בשירות סדיר לפי תוק שירות בטחון או בשירות קבע של צבא-הגנה-לישראל, לא יהיו חברים, ולא ממלא מקום של חברים, בוועדה המרכזית“.

מה משמעותה של שתיקה זו? שאלה זו התעוררה בהקשרים שונים. התשובה שניתנה עליה היא אחת. יש להבחין בין הכשירות להיבחר או להתמנות לתפקיד ציבורי לבין שיקול הדעת של הגוף הבוחר או הממנה. קיומם (או היעדרם) של הסדרים בעניין הכשירות אינו מהווה ”הסדר שלילי“ באשר לשיקול הדעת. כשירות לחוד ושיקול דעת לחוד (ראו בג”ץ 531/79 טיעת ”הליכוד“ בעיריית פתח-תקוה נ’ מועצת עיריית פתח-תקוה, פ”ד לד(2) 566; בג”ץ 595/89 שמעון נ’ הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים, פ”ד מד(1) 413, 409; בג”ץ 1935/93 מחפוד נ’ השר לענייני דתות, פ”ד מח(1) 752; להלן - פרשת מחפוד; בג”ץ 194/93 שגב נ’ שר החוץ, פ”ד מט(5) 57; בג”ץ 7193/97 עבד נ’ השר לענייני דתות ויושב-ראש ועדת מינויי קאדים, פ”ד נב(5) 365; בג”ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ’ ראש-הממשלה, פ”ד נז(6) 817).

20. האם ניתן להתחשב, במסגרת שיקול דעתו של הגוף הבוחר או הממנה, בעברו הפלילי של הנבחר או הממונה? שאלה זו אינה חדשה עימנו. בשורה ארוכה של פסקי דין ניתנה עליה תשובה חיובית. נפתח בפרשת עווד. באותה פרשה מונה פלוני כיושב-ראש מועצה דתית. בעת המינוי לא ידע השר הממנה כי פלוני הורשע בגניבה. משנודע הדבר לשר, הוא ביטל את המינוי. תוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל”א-1971, אינו כולל כל הוראה לפיה מי שהורשע בעבירה שיש עמה קלון, אינו כשיר

להתמנות כחבר המועצה הדתית, וכי ניתן להעבירו מתפקידו. חרף זאת נקבע כי ביטול המינוי הוא כדין. וכך נפסק:

"גם מי שהורשע בעבירה שיש עמה קלון כשיר להתמנות כחבר מועצה דתית, שכן בהעדר תנאי כשירות סטטוטוריים אין לקבוע תנאי כשירות הילכתיים... יחד עם זאת כשירות המועמד לחוד ושיקול-דעת מינהלי של הממנה לחוד. על כן, אפילו כשיר מי שהורשע בעבירה שיש עמה קלון להתמנות כחבר המועצה הדתית, אין בכך כדי להכשיר שימוש בשיקול-דעת מינהלי, הממנה אדם שעבר עבירה שיש עמה קלון לחבר המועצה הדתית. אכן, העדר הוראה בעניין כשירותו של מי שהורשע בעבירה שיש בה קלון משמעותו העדר מניעת-סף למנות אדם שכזה לחבר המועצה הדתית. יחד עם זאת, מינויו של אדם כחבר המועצה הדתית חייב להיעשות מתוך שקילות כל השיקולים הרלוואנטיים, ושיקולים אלה בלבד. הרשעה בעבירה שיש עמה קלון הינה, ללא ספק, שיקול רלוואנטי, שכל רשות ממנה רשאית וחייבת לקחת בחשבון, בטרם תעשה את המינוי... שתיקת המחוקק בחוק שירותי הדת בעניין העברה מכהונה אין בה כדי להשליך על כוחם של הגופים הממנים לחזור בהם מהמינוי" (בג"ץ 727/88 עווד נ' השר לענייני דתות, פ"ד מב(4) 487, 491).

21. בעיה דומה התעוררה בפרשת אייזנברג. פלוני מונה על ידי הממשלה כמנהל כללי של משרד ממשלתי. לפלוני היה עבר פלילי. אין בחוק על פיו נעשה המינוי כל הוראה באשר למינויו של עובד בעל עבר פלילי. נפסק כי קיומו של העבר הפלילי אין בו כשלעצמו כדי לשלול את סמכות המינוי של הממשלה או את כשירותו של המועמד. אך יש בו כדי להוות שיקול בהפעלת שיקול הדעת באשר למינויו של אותו עובד:

"עלינו להבחין בין שאלות של כושר (או סמכות) לבין שאלות של שיקול דעת. העדרה של הוראת חוק מפורשת בעניין פסילתו של בעל עבר פלילי מקיימת את כשירותו של המועמד, אך אין היא שוללת את האפשרות להתחשב בעברו בגדר השימוש בשיקול הדעת המינהלי הנתון לרשות הממנה. אכן, עברו הפלילי של מועמד למשרה הציבורית

הינו שיקול רלוואנטי, אשר הרשות הממנה רשאית וחייבת לקחתו בחשבון שיקוליה בטרם יעשה המינוי... אכן, אין לו לאדם זכות טבעית או חוקתית להתמנות למשרה ציבורית. זכותו של אדם היא שיוכל להציג מועמדותו למשרה ציבורית, וכי במינוי יישקלו אך שיקולים כדין. במסגרת השיקולים כדין שהרשות הציבורית חייבת לקחתם בחשבון, מצוי גם השיקול הקשור לעברו של המועמד, לרבות עברו הפלילי" (בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229, 256; להלן - פרשת אייזנברג).

22. אין לראות בשתיקתו של חוק הבחירות באשר לכשירותו של אדם להיבחר כחבר ועדת הבחירות וכסגן יושב-ראש ועדת הבחירות משום "הסדר שלילי", לפיו העבר הפלילי אינו מעלה ואינו מוריד לעניין החברות בוועדת הבחירות. עמדתי על כך בפרשת אמיתי, בצייני:

"נראה לי כי העמדה בדבר 'הסדר שלילי' אינה רגישה דייה להבחנה הבסיסית בין דינים הקובעים חוסר כשירות לכהונה או להמשך כהונה לבין דינים הקובעים את שיקול הדעת במינוי לכהונה או בהפסקתה. אכן, מקובל עלי כי שתיקתו של חוק-יסוד: הממשלה בעניינינו, משמעותה, כי גיבושו של כתב-אישום בעבירה שיש עמה קלון או אף הרשעה בעבירה שיש עמה קלון אינם שוללים, כשלעצמם, את כשירותו של סגן השר להמשיך בתפקידו. לא קיימת, בעניין זה, 'מניעת סף'. בהיעדר הוראות מפורשות בעניין העדר כשירות, אין מקום לגיבושו של 'משפט מקובל' בעניין זה... אך היעדרתן של הוראות 'כשירות' אינו שולל (בבחינת 'הסדר שלילי') את שיקול הדעת הנתון לרשויות השלטון בגיבוש עמדתן באשר למינוי לכהונה או הפסקת כהונה. כשירות לחוד ושיקול-דעת לחוד. היעדרה של הוראה בדבר אי-כשירות לכהן במשרה בתנאים מסוימים (קיום חקירה, הגשת כתב-אישום, הרשעה) אינו שולל את הסמכות והחובה להתחשב בתנאים אלה (חקירה, הגשת כתב-אישום, הרשעה) בגדר שיקול הדעת של הרשות בעלת הסמכות למנות לכהונה או להפסיק המינוי" (בג"ץ 4267/93 אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד מז(5) 441, 457; להלן - פרשת אמיתי).

23. המסקנה הינה, איפוא, זו: "במסגרת השיקולים כדין שהרשות הציבורית חייבת לקחתם בחשבון מצוי גם השיקול הקשור לעברו של המועמד לרבות עברו הפלילי" (פרשת אייזנברג, עמ' 257). מסקנה זו נגזרת מחובת הנאמנות של כל אדם הממלא תפקיד ציבורי. אכן, מי שממלא תפקיד ציבורי פועל כנאמן של הציבור. "איש הציבור הוא נאמן הציבור. לא לעצמו הוא פועל, אלא למען האינטרסים של הציבור הוא פועל" (בג"ץ 669/86 רובין נ' ברג, פ"ד מא(1) 73, 78; בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289, 347; ראו גם בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(1) 630, 649; בג"ץ 1993/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה, פ"ד נז(6) 817, 838; בג"ץ 3074/93 סויסא נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מח(2) 749, 774; להלן - פרשת סויסא). גישה זו – הרואה באיש הציבור נאמן הציבור - אינה אך רטוריקה שיפוטית. היא מבססת פרקטיקה הלכתית. עמדתי על כך בפרשת ז'רד'בסקי:

"נאמנות מחייבת הגינות, והגינות מחייבת יושר, ענייניות, שוויון וסבירות. רשימה זו של עקרונות הנגזרים ממעמד הנאמנות אינה סגורה, ורשימה זו של ערכים הנובעים מחובת ההגינות אינה קפואה. כדרכם של עקרונות וערכים, הם יציבים מחד ומתפתחים מאידך. הם נטועים בנשמת העם ואינם מתכופפים כנגד רוחות שעה חולפות. הם מלאי חיות ומתפתחים כדי ליתן פתרונות ראויים לבעיות חדשות" (בג"ץ 1635/90 ז'רד'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749, 841; ראו גם בג"ץ 840/79 מרכז הקבלנים והבונינים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד לד(3) 729, 745; בג"ץ 4566/90 דקל נ' שר האוצר, פ"ד מה(1) 28, 33).

אכן, אמון הציבור ברשויות הציבור הוא אינטרס ציבורי בעל חשיבות רבה. בלא אמון הציבור נפגם המרקם של החיים הציבוריים. נפגע הביצוע של התפקיד. על כן, יש להתחשב בשיקול זה בעת מינויו או בחירתו של אדם לתפקיד ציבורי. כן יש להתחשב בשיקול זה לעניין המשך כהונתו של אדם בתפקידו הציבורי (ראו פרשת אמיתי, עמ' 469; פרשת סויסא, עמ' 776).

24. מחובת הנאמנות של מי שממלא תפקיד ציבורי מתבקשת המסקנה כי עברו הפלילי של אדם הוא שיקול שיש להתחשב בו בעת מינויו של אדם לתפקיד ציבורי. עמדתי על כך בפרשת אייזנברג:

"ממעמד הנאמנות של הרשות הציבורית נגזרת חובתה להתחשב בעברו הפלילי של מועמד בטרם ייערך המינוי. מינוי עובד ציבור בעל עבר פלילי משפיע על תפקודה של הרשות הציבורית ועל היחס של הציבור אליה. יש לו השלכות (ישירות ועקיפות) על אמון הציבור ברשות הציבורית. על הרשות הממנה לקחת שיקולים אלה בחשבון" (שם, עמ' 259).

עם זאת, אין זה השיקול היחיד שיש לקחת בחשבון. הרשות הציבורית רשאית וחייבת לקחת בחשבון מגוון של שיקולים. שיקולים אלה יינגדו לעתים קרובות זה את זה. על הרשות הציבורית לאזן בין השיקולים הנוגדים. איזון מחייב מתן משקל לשיקולים השונים. משקל זה משתנה, כמובן, מעניין לעניין. הוא נגזר ממעמדה של הרשות הממנה ומתפקידו של הממונה. הוא מושפע מאופי העבירה, מנסיבות ביצועה, והזמן שעבר מאז ביצועה. הוא לוקח בחשבון את פועלו של המתמנה, הישגיו ויכולתו. בכל השיקולים הללו יש להתחשב. לכל השיקולים יש ליתן משקל יחסי בנקודת ההכרעה. נפתח בגוף הבוחר.

הגוף הבוחר: סיעה בכנסת

25. בעתירה שלפנינו, הגוף הבוחר הינה סיעה בכנסת. הבחירה של הסיעה הוא של נציגה בוועדת הבחירות המרכזית. סיעה בכנסת היא אישיות משפטית של המשפט הציבורי (ראו בג"ץ 823/90 סיעת בת-ים נ' מבקר המדינה, פ"ד מד(2) 692, 695; ראו גם כבירי, "רשימת מועמדים בבחירות המוניציפליות - כשרות ומגבלותיה של האישיות המשפטית", ספר שמגר: מאמרים, עמ' 555 (חלק א', 2003)). הסיעה מהווה "יחידה חוקתית" (ראו בג"ץ 1601/90 שליט נ' פרס, פ"ד מד(3) 353, 364; להלן - פרשת שליט; בג"ץ 1635/90 זרז'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749, 836; להלן - פרשת זרז'בסקי; בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יושב-ראש מפלגת העבודה הישראלית, פ"ד מט(1) 758, 802; להלן - פרשת ולנר; רע"א 10503/02 אהרון נ' רשם המפלגות, פ"ד נז(1) 703, 707). כרשות ציבורית מוטלים על הסיעה - ועל חברי הסיעה המהווים אורגנים של הסיעה - ערכי היסוד וכללי היסוד המונחים ביסוד המשפט והמשטר בישראל. "כל חבר כנסת פועל כנאמן הציבור כולו" (בג"ץ 5131/03 ח"כ ליצמן נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נט(1) 577, 588; ברק, שם, עמ' 309; נבות, "חבר הכנסת כ'נאמן הציבור", משפטים לא 433 (תשס"א)). כל חבר בסיעה חייב לנהוג בנאמנות (ראו פרשת ולנר, עמ' 807). מחובת נאמנות זו נגזרות חובות שונות בהקשרים שונים. כך, למשל, נגזרה מחובת הנאמנות המוטלת על הסיעה, החובה ליתן פרסום להסכמים קואליציוניים שהסיעה היא צד להם (פרשת שליט, עמ' 365). עמדתי על כך באותה פרשה, בצייני:

”סיעה בכנסת היא יחידה קונסטיטוציונית... סיעה פרלמנטרית או חברי כנסת, החותמים על הסכם פוליטי, אינם פועלים לעצמם. הם משמשים נאמנים של הציבור... מחובת נאמנות זו שאיש הציבור נושא בה נגזרות חובות מספר, כגון החובה להימנע מניגוד עניינים... או החובה לפעול מתוך אתיקה ציבורית... מחובת הנאמנות נגזרת גם חובת הגילוי” (שם, עמ' 364).

מחובת הנאמנות נגזרת גם חובתה של הסיעה לשקול את דבר עברו הפלילי של נציגה בוועדת הבחירות המרכזית. אמת, לסיעה בכנסת שיקול דעת רחב. רוחבו משתנה על פי המסגרות בהן הוא פועל. לא הרי בחירה מטעם סיעה לוועדה מוועדות הכנסת, כהרי בחירה מטעמה לוועדת הבחירות המרכזית (השוו בג"ץ 7367/97 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נב(4) 547). מה נשתנה בעניינה של ועדת הבחירות המרכזית? לתשובה על שאלה זו נעבור לוועדת הבחירות ולתפקידה במרקם החיים הדמוקרטיים בישראל.

הגוף אליו נבחרים: ועדת הבחירות המרכזית

26. הגוף אליו נבחר נציגה של הסיעה היא ועדת הבחירות המרכזית. נקודת המוצא לבחינת מהותה של ועדה זו הינו חוק-יסוד: הכנסת. סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, קובע:

”הכנסת תיבחר בבחירות כלליות, ארציות ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות, לפי חוק הבחירות לכנסת; אין לשנות סעיף זה, אלא ברוב של חברי הכנסת.”

הוראות נוספות בחוק-יסוד: הכנסת מפנות לחוק או לחוק הבחירות (ראו סעיפים 5, 6, 6א, 7, 7א) ולסמכותו של יושב-ראש ועדת

הבחירות (סעיף 6). עיקר ההוראות בעניין ניהול הבחירות מעוגנות בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הבחירות), ובתקנות, בכללים ובהוראות אשר הותקנו מכוחו על ידי שר הפנים (סעיף 145) ויושב-ראש ועדת הבחירות (סעיפים 116ד, 116ה, 116ט, 116טו, 116טז). כן נקבעו הוראות, באשר לדרכי התעמולה בבחירות לכנסת, בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959. לביצוע הבחירות הקים חוק הבחירות את ועדת הבחירות (סעיף 15א)). חברי ועדת הבחירות (שלושים במספר: סעיף 16ב)) הם נציגים של הסיעות בכנסת (סעיף 16א)), הממונים על ידי הסיעות עצמן (סעיף 16ה)), אשר רשאיות להחליפם (סעיף 22). לכל חבר בוועדת הבחירות יהיה ממלא מקום קבוע (סעיף 15ד)). יושב-ראש ועדת הבחירות הוא אחד משופטי בית המשפט העליון הנבחר על ידי שופטיו. הוא נוסף על שלושים חברי הוועדה הנבחרים על ידי הסיעות בכנסת (סעיף 17א)). ועדת הבחירות בוחרת, מבין חבריה, סגנים ליושב-ראש הוועדה (סעיף 17ו)).

27. ועדת הבחירות הינה הגוף המרכזי אשר בידי הופקד ניהול וארגון הבחירות לכנסת. היא מבצעת את סמכותה זו אם באמצעות פעולותיה שלה, ואם באמצעות ועדות הבחירות האזוריות המתמנות על ידה (סעיף 19א)) וועדות הקלפי (סעיף 21). ועדת הבחירות מוסמכת -

"לתת הוראות בדבר הכנת הבחירות, ניהולן וקביעת תוצאותיהן, סדרי הדיונים בוועדות הבחירות, שמירת רשימות הבוחרים, סדרי ההצבעה בין חיילים ועוד. בתנאים מסוימים מוסמכת הוועדה לשנות אזורי קלפי ולהאריך מועדים הקבועים בחוק. על-פי סעיף 63 לחוק הבחירות, תאשר ועדת הבחירות המרכזית רשימת מועמדים 'שהוגשה כהלכה'. הוועדה מוסמכת לבחון אם התקיימו התנאים הפורמליים

להגשת רשימת מועמדים, ולקבוע אם לאשר את הרשימה. נוסף על כך - וזהו למעשה התפקיד החשוב ביותר של הוועדה - היא הגוף המוסמך להכריע בשאלה אם רשימה או מועמד מנועים מלהשתתף בבחירות לכנסת מכוח סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת, לפיו אין לאשר השתתפות בבחירות של רשימה או של מועמד שיש במטרותיהם או במעשיהם משום שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות או תמיכה במאבק מזוין נגד מדינת ישראל. כן מסור לוועדה תפקיד שיפוטי: לפי סעיף 137 לחוק הבחירות לכנסת, 'כל קובלנה בעניין מעשה או מחדל לפי חוק הבחירות לכנסת מסורה לסמכותה הייחודית של הוועדה המרכזית...'. הוועדה היא המפרסמת את תוצאות הבחירות ברשומות ומודיעה על חלוקת המנדטים בין הרשימות" (עמ' 564) (א') רובינשטיין וב' מדינה, המשפט החוקתי של מדינת ישראל: רשויות השלטון ואזרחות 564 (2005)).

28. עיון בתפקידיה וסמכויותיה של ועדת הבחירות מצביע על מגוון תפקידיה. חלקם בעלי אופי מינהלי. חלקם בעלי אופי מעין-שיפוטי (ראו א"ב 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' ח"כ טיבי, פ"ד נז(4) 1, 61 (להלן - פרשת טיבי)). ביסוד פעולתה מונחת הדאגה לטוהר הבחירות ולתקינות ההליך הדמוקרטי. בידה הופקדה השמירה על המימוש, הלכה למעשה, של אחת מזכויות היסוד החשובות ביותר: הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת ישראל (ראו ע"ב 2/84 ניימן נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד לט(2) 225, 245 (להלן - פרשת ניימן)). עליה הוטל התפקיד להחליט על השתתפות בבחירות של רשימת מועמדים או מועמד אשר במטרותיהם שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הסתה לגזענות, או תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל (סעיף 7א(א) לחוק-יסוד: הכנסת). בפעולתה על ועדת הבחירות להגשים, הלכה למעשה, את זכויות הפרט והמפלגה למימוש ההליך הדמוקרטי; עליה להבטיח את "טוהר הבחירות,

ודאות הליך הבחירות והשוויון בבחירות" (ע"א 10596/02 נס נ' תנועת הליכוד, תנועה לאומית ליברלית, פ"ד נז(1) 769, 775: ראו גם בג"ץ 651/03 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה, פ"ד נז(2) 62, 70). אמת, פרט ליושב-ראש הוועדה, שהינו שופט בית המשפט העליון, שאר חברי ועדת הבחירות הם נציגים של גופים פוליטיים (ראו פרשת טיבי, עמ' 63). זוהי מעין "כנסת זוטא" (ראו ע"ב 1/65 ירדור נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית, פ"ד יט(3) 365, 371; רע"א 7504/95 יאסין נ' רשם המפלגות, פ"ד נז(2) 45, 69; פרשת טיבי, עמ' 63). עם זאת, ועדת הבחירות הוקמה על ידי חוק, ועל פעולותיה והחלטותיה חלים כללי היסוד של המשפט החוקתי והמינהלי (ראו פרשת ניימן, עמ' 249, 313; ע"ב 1/88 ניימן נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה, פ"ד מב(4) 177, 193). עליה לפעול ביושר, בהגינות, בסבירות, במידתיות ומתוך שקילת השיקולים הרלבנטיים ושיקולים אלה בלבד. עליה לקיים את עיקרי הצדק הטבעי.

הנבחר ופליטות התנהגותו

29. המשיב (מר אבידן) שירת מספר ניכר של שנים כנציגה של ש"ס בוועדת הבחירות המרכזית. מהחומר שהוצג בפנינו למדנו כי הוא אדם מוכשר מאוד. הוא מתמצא היטב בדיני הבחירות בכלל ובעבודתה של ועדת הבחירות בפרט. הוא בוודאי נכס חשוב לסייעת ש"ס ולוועדת הבחירות. המשיב הורשע, במסגרת הסדר טיעון בו הודה בעובדות כתב האישום, בהפרת אמונים. הוטל עליו עונש של שלושה חודשי מאסר על תנאי וקנס של 5,000 ₪. העבירה בה הורשע נועדה לשמור על אמון הציבור בנציגי הציבור, על טוהר מידותיהם, על האינטרס הציבורי שהופקד בידיהם (ראו דנ"פ

1397/03 שבט נ' היועץ המשפטי לממשלה (טרם פורסם) (פסקה 32 לפסק דיני)). פעולות המגבשות עבירה של הפרת אמונים:

”מכרסמות בעבותות הקושרות אותנו כבני-חברה אחת, הן מפירות את האמון של פרט בפרט, ושל הפרט בשלטון. הן מעוררות זלזול ברשויות הציבור ובעובדי הציבור. הן מטפחות ציניות כלפי רשויות המינהל וכלפי הסדר החברתי הקיים. הן פוגמות באמון של הפרט בתיפקודו של הכלל, ובכך מערערות את היציבות החברתית” (פרשת טויטא, עמ' 777).

המשיב החטיא עובד ציבור - מנהל לשכת האוכלוסין מטעם משרד הפנים בבני-ברק - בכך שביקש וקיבל את סיועו בטיפול מזורז ומועדף במסמכי משרד הפנים של מקורביו. זוהי ה”פרוטקציה” האוכלת כל חלקה טובה, הפוגעת באמון הציבור ברשויות הציבור ובטוהר פעולתם ושיקוליהם. העונש שהוטל על המשיב אינו כבד כלל ועיקר. מאז בוצעה העבירה חלפו קרוב לשש שנים. מאז נגזר דינו של המשיב חלפו שנה וחצי.

השיקולים הנוגדים

30. האם נפל פגם בשיקול דעתה של המשיבה 1 (סיעת ש”ס) בסרבה לבטל את מינויו של המשיב (אבידן) כנציגה בוועדת הבחירות? על כף המאזניים האחת יש להניח מספר שיקולים: ראשית, יש להתחשב בשיקולים האישיים של המשיב. חברה מתוקנת אינה רודפת את עברייניה שריצו את עונשם עד חורמה. היא מושיטה להם יד (פרשת אייזנברג, עמ' 261). יש לאפשר לכל נאשם שהורשע בדינו ונגזר עונשו למצוא את מקומו בקהילה ובחברה. עקרון ה”תשובה” הוא יסודי בשיטתנו המשפטית. חלף זמן ניכר למדי מאז בוצעה העבירה. שנית, ביטול מינויו של המשיב

יפגע כסיעתו. ניתן להחליפו כנציג הסיעה בוועדת הבחירות, אך לפי החומר שלפנינו, אין שני לו. שלישית, התנהגותו של המשיב, אשר הפר אמונים, אינה מצויה "בסקלה" הגבוהה ביותר של עבירה זו. על כף המאזניים השניה מונח תפקידו של המשיב - נציגה של סיעה בוועדת הבחירות. זהו תפקיד רגיש וחשוב. עליו לדאוג כי הליך הבחירות יהיה תקין; כי טוהר הבחירות יקויים; כי אמון הציבור בפעולתה של הדמוקרטיה הישראלית יישמר. כל אלה נפגעים אם תפקיד רגיש זה ימולא על ידי אדם שבעבירה שביצע פגע בטוהר השירות הציבורי, באמון הציבור בו ובפעולתו התקינה של השירות הציבורי. לעניין מקומה של התנהגות המשיב "בסקלה" של הפרות האמונים למיניהן, מן הראוי לציין כי בגזר דינו של המשיב קבע בית המשפט (השופט ד' מור), כי "אלמלא אותן נסיבות אישיות מיוחדות... ואלמלא הודאתו של הנאשם בעבירות והחרטה שהביע, היה מקום, על מנת שהציבור ידע ויפנים את חומרת הדברים בה עסקינן, כפי שהם נראים גם במקרה זה, דהיינו – העדפת מקורבים לשלטון, היה מקום לענישה כבדה הרבה יותר מהעונש שיוטל על הנאשם" (גזר דין מיום 18.11.2004).

האיזון בין השיקולים המתנגשים

31. מהו משקלם של השיקולים השונים, וידה של איזו כף גוברת? לדעתנו, ידם של השיקולים שעניינם השמירה על תפקודה התקין של ועדת הבחירות על העליונה. לשיקולים אלה יש ליתן, בנסיבות שלפנינו, משקל מכריע. תפקידה של ועדת הבחירות מחייב מתן משקל כבד לשיקולים בעניין פגיעה באמון הציבור בוועדה. מי שפגע בטוהר שירות הציבור אינו יכול להכריע בשאלות של טוהר הבחירות; מי שפגע באמון הציבור בשירות

הציבורי, עשוי לפגוע באמון הציבור בוועדת הבחירות. עמדה על כך השופטת ד' ביניש, יושבת-ראש ועדת הבחירות, בעת הדיון על ביטול בחירתו של המשיב כסגן יושבת-ראש הוועדה:

"לב העניין הוא שתפקיד ועדת הבחירות בכלל, ובוודאי הנשיאות של ועדת הבחירות, הוא תפקיד שכרוכה בו השמירה על תקינות ההליך ועל טוהר הבחירות. זה מה שאנחנו מופקדים עליו בהליך הדמוקרטי החשוב הזה. אנחנו מופקדים על השמירה על תקינות ההליך ועל טוהר הבחירות... היתכן שמי שמופקד על טוהר הבחירות, על תקינות הבחירות, ועל התפקידים שמופקדים בידי נשיאות ועדת הבחירות, יהיה אדם שעוד לא חלפה שנה או שנה וחצי מאז הורשע בהפרת אמונים?" (פרוטוקול ועדת בחירות המרכזית מיום 6.2.2006, עמ' 16).

היועץ המשפטי לממשלה כתב (ביום 26.1.2006) ליושבת-ראש ועדת הבחירות, וכך גם טען בא כוחו בפנינו, כי "מי שהורשע בעבירת קלון, ככלל אינו ראוי לכהן בוועדת הבחירות המרכזית לכנסת, שהיא כאמור גוף סטטוטורי מעין-שיפוטי, בראשות שופט בית המשפט העליון, בעל סמכויות מרחיקות לכת, לרבות פסילת מועמדים ורשימות מלהשתתף בבחירות לכנסת... אני בדעה כי בהרשעתו של מר אבידן יש קלון. עמדה זו הובהרה הבהר היטב למר אבידן במסגרת גיבוש הסדר הטיעון עימו, ועקב כך הותנה אישור הסדר הטיעון עימו, בין היתר, בהתפטרותו לאלתר של אבידן מכהונתו כדירקטור וכיושב-ראש דירקטוריון החברה הממשלתית בה כיהן" (מתוך מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה ליושבת-ראש ועדת הבחירות, מיום 26.1.2006). דברים אלה - שהיו מקובלים על יושבת-ראש ועדת הבחירות - מקובלים גם עלי. עם זאת, לא אכריע בשאלת הקלון, שכן בעיני אין היא מכרעת. די בעובדות כתב האישום, בהן הודה המשיב, בהרשעתו בהפרת

אמונים ובעונש שהוטל עליו, כדי להביא למסקנה כי כמצב דברים זה - על רקע הזמן הקצר יחסית שעבר מאז - המשך חברותו של המשיב בוועדת הבחירות אינו כדין.

32. המשיבה 1 (סיעת ש"ס) לא מצאה לנכון לבטל את מינויו של המשיב כנציגה בוועדת הבחירות. בכך היא הפעילה את שיקול דעתה שלא כדין. היא חרגה, בגישה זו, מעבר למיתחם הסבירות. אמת, מיתחם זה - ככל שהוא נוגע לסיעה בכנסת - רחב הוא. אך הוא אינו חסר גבולות. במקרה שלפנינו נחצה הגבול. על כן דין המינוי להתבטל.

33. המסקנה הינה, איפוא, כי בחירתו של המשיב כחבר בוועדת הבחירות מתבטלת. ממילא מתבטל גם מינויו כסגן יושבת-ראש ועדת הבחירות. אוסיף, עם זאת, כי לדעתי שגתה ועדת הבחירות שלא ביטלה את בחירתו של המשיב כסגן יושבת-ראש הוועדה. השיקולים עליהם עמדנו, ושהכריעו את הכף מנקודת מבטה של המשיבה 1 (סיעת ש"ס) היו צריכים להכריע את הכף, מקל וחומר, גם אצל המשיבה 2 (ועדת הבחירות המרכזית). אציין, כי היה עליהם גם להכריע את הכף מנקודת מבטו של המשיב (מר אבידן). החובות השונות עליהן עמדנו - והצורך לאזן ביניהן בנקודת ההכרעה - חלות גם לעניין שיקוליו שלו, אם להמשיך בתפקידו כנציג סיעה בוועדת הבחירות, אם לאו. היה עליו להתפטר מחברותו בוועדת הבחירות עם הרשעתו בדין. משלא עשה כן, אין מנוס מלהכריז על ביטול מינוי. נציין כי אין בביטול המינוי כדי להשפיע על פעולות שנעשו בוועדה וכנשיאות בטרם בוטל המינוי (כיום 23.02.2006).

אי לכך, החלטנו (ביום 23.02.2006) לעשות את הצו על תנאי למוחלט, במובן זה שחברותו של המשיב 3 (מר י' אבידן) כחבר ועדת הבחירות המרכזית מתבטלת, וממילא הוא חדל גם מלהיות סגן יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית.

ה נ ש י א

השופטת מ' נאור:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופטת א' חיות:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

אי לכך, החלטנו (ביום 23.02.2006) לעשות את הצו על תנאי למוחלט, במובן זה שחברותו של המשיב 3 (מר י' אבידן) כחבר ועדת הבחירות המרכזית מתבטלת, וממילא הוא חדל גם מלהיות סגן יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית.

ניתן היום, ה' באדר התשס"ו (05.03.2006).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת

ה נ ש י א

ב. בעיות במיקומי קלפיות

ירושלים, י"ט בשבט התשס"ו
17 בפברואר 2006

לכבוד
עורך-דין חן אביטן
היועץ המשפטי למועצה אזורית אבו-בסמה

הנדון: פנייתך מיום 16.2.06*

במענה לפנייתך שבנדון הריני להשיבך כדלהלן:

1. לנוכח המועד בו אנו נמצאים והנסיבות הקיימות, אין ניתן להציב קלפי בישוב החדש תראבין אל-צאנע. העובדה כי התושבים שעברו ליישוב החדש לא שינו את כתובתם במרשם יוצרת קושי רב. חבל, כי פנייתכם נשלחה כה מאוחר, לאחר שתלף המועד לתיקון פנקס הבוחרים.

2. בנסיבות אלה, ראיתי להביא לפתרון הבעיה שהעלית במכתבך בדרך אחרת וראה נא מכתבי המצורף למנהלת הכללית של ועדת הבחירות המרכזית בענין זה.

בכבוד רב,

דורית ביניש
שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

* בענין מיקום הקלפיות של בני שבט התראבין הוגשה עתירה על ידי המועצה האזורית אבו-בסמה לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק (בג"ץ 1896/06). בסוף הדיון שנערך בעתירה ביקשו העותרים למחוק את העתירה והיא נמחקה.

ירושלים, י"ט בשבט התשס"ו
17 בפברואר 2006

לכבוד
תמי אדרי
מנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית

הנדון: פנייתו של עו"ד אביטן, היועץ המשפטי למ.א. אבו-בסמה

1. ביום 16.2.06 התקבלה אצלי פנייתו של עו"ד אביטן, היועץ המשפטי למועצה האזורית אבו-בסמה. עניינה של הפנייה היה בקשתו של עו"ד אביטן כי תוצב קלפי בישוב תראבין אל-צאנע, השייך למועצה האזורית אבו-בסמה. על פי האמור בפנייה, עברו לאחרונה חלק נכבד מבני שבט התראבין להתגורר ביישוב תראבין אל-צאנע ובכך החל תהליך ההעברה של בני השבט ממקום שבתם הישן אל יישוב מוסדר. דא עקא, שועדת הבחירות המרכזית לא קבעה ביישוב החדש קלפי להצבעה ובני השבט שעברו ליישוב החדש ייאלצו להגיע לקלפי שנקבעה, כבעבר בתל-שבע, בסמוך למקום היישוב הישן.

2. המצב שנוצר, אפוא, הוא שהקלפי המיועדת לבני השבט שעברו ליישוב החדש הנה מרוחקת ממקום היישוב ועל פי המידע שנתקבל מעו"ד איילת פישמן מדובר במרחק של כעשרים קילומטר. מכיוון שאין ניתן בשלב זה להציב קלפי בישוב, בין היתר, משום שהתושבים שעברו לאחרונה לישוב לא העבירו כנדרש את כתובותיהם במרשם לישוב החדש, ומכיוון שהמעבר של אנשי

השבט ליישוב הקבע מלווה בבעיות לא מעטות, הרי שיש לפתור את הקושי שנוצר בדרך אחרת, כך שיתאפשר לבני השבט שעברו ליישוב החדש לממש את זכות ההצבעה הנתונה להם ללא קשיים מיותרים.

3. נוכח המרחק של התושבים בישוב החדש מהקלפי המיועדת להם, שהוא מרחק המצדיק היסעי בוחרים על פי החלטת ועדת הבחירות, ובהתחשב בכך שבמקום אין שירות אוטובוסים שיכול לענות על הצרכים הנדרשים, מבקשת אני כי יוסדר לתושבי היישוב תראבין אל-צאנע שירות הסעה מיוחד ממקום היישוב למקום הקלפי במשך יום הבחירות.

בכבוד רב,

דורית ביניש
שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

ירושלים, כ"ד באדר התשס"ו
24 במרץ 2006

לכבוד
השופט שכיב סרחאן
יושב ראש ועדת
הבחירות האזורית לכנסת ה-17
צפת

שלום רב,

הנדון: הצבעה בכפר עג'ר

במכתבך מיום 21.3.06 העלית חששות בדבר האפשרות לקיים את ההצבעה בכפר ע'גר לנוכח המצב הביטחוני הרגיש באזור. במכתבך הצעת כי נשנה את מקום הקלפיות בהן מצביעים תושבי הישוב. בעקבות האמור במכתבך כינסתי את נשיאות ועדת הבחירות המרכזית לישיבה מיוחדת אליה הוזמנו גם נציגי צה"ל והצבא על מנת ליתן את חוות דעתם המקצועית.

בישיבה שנערכה ביום 23.3.06 הופיע לפני נשיאות הועדה תת-אלוף אלון פרידמן רמ"ט פיקוד צפון והודיע כי מבחינת הצבא אין מניעה לקיים את הבחירות כמתוכנן. תא"ל פרידמן ציין כי אכן היתה מתיחות באזור אולם כעת ניתן לקיים את הבחירות במקום כמתוכנן. תא"ל פרידמן הודיע עוד כי הצבא ידאג לאבטחה הנדרשת בישוב. נציג המשטרה בדיון, סנ"צ אבי בן-עמי, הודיע כי המשטרה פועלת בשטח הכפר ע'גר בהתאם להוראות הצבא, וכי עמדת הצבא מקובלת עליה והיא תוכל לספק נציגיה כמקובל, לשמירת הסדר הציבורי.

כהתחשב באמור לעיל סברו חברי הנשיאות שנכחו בישיבה
כי אין מניעה לקיים את הבחירות בישוב ע'גר ואין צורך בשינוי
מיקום הקלפיות של הישוב. יצוין, כי נציג הצבא הבטיח לעדכן את
הועדה באם יתרחש שינוי כלשהו במצב בשטח אשר יצריך בחינת
ההיערכות מחדש.

בברכה,

דורית ביניש
שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

ירושלים, ט' בשבט התשס"ו
7 בפברואר 2006

דחוף

לכבוד
מר אורי לופוליאנסקי
ראש עיריית ירושלים
עיריית ירושלים

ראש העירייה הנכבד,

הנדון: קלפיות נגישות לאנשים עם מוגבלויות בירושלים

בהמשך לשיחתנו הטלפונית בענין שבנדון, הריני רואה להעלות על הכתב את הדברים הבאים:

1. ביום 5.2.06 ערכה נשיאות ועדת הבחירות המרכזית דיון בענין המקומות בהם יוצבו קלפיות. במהלך הדיון התברר לי להפתעתי כי מתוך 551 קלפיות בירושלים רק 11 קלפיות מוגדרות כנגישות לאנשים המוגבלים בניידות. יצוין, כי 13 קלפיות אחרות שהוגדרו עד כה כנגישות נמצאו בבדיקה האחרונה ככאלה שאינן עומדות בקריטריונים לנגישות שנקבעו על ידי נציבות השוויון לאנשים עם מוגבלות. משמעות הדבר היא, כי רק כ-2% מסך הקלפיות בירושלים הן קלפיות הנגישות למוגבלים בניידות, בעוד שהמוצע הארצי עומד על 13%.

2. סעיף 68א לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן: החוק) קובע את העקרון של הצבת קלפיות הנגישות לאנשים המוגבלים בניידות. בסעיף קטן (ב) נקבע בישוב שבו מעל

10,000 תושבים, יהיה לפחות מקום קלפי אחד נגיש לכל שטח גיאוגרפי רצוף שבו עד 10,000 תושבים.

3. המצב המתואר לעיל הינו בלתי נסבל ואף סותר את הוראות החוק המחייבות הצבת קלפיות נגישות לאנשים המוגבלים בניידות. אין ספק, כי הצבתן של 11 קלפיות נגישות בלבד בעיר הגדולה בישראל אינה נותנת מענה מספק לצורכיהם של תושבי העיר המוגבלים בניידות ופוגעת באפשרותם לממש את זכות ההצבעה, שהיא זכותו היסודית של כל אזרח.

4. לנוכח האמור לעיל, ברור כי יש לטפל בבעיה הקיימת באופן מיידי ולפעול כך שמקומות נוספים בהם יוצבו קלפיות ביום הבחירות יונגשו לאנשים המוגבלים בניידות. יצוין, כי המועד האחרון שבו ניתן יהיה לקבוע כי קלפי מסוימת היא קלפי נגישה הינו ביום 15.2.06. הדחיפות אפוא היא רבה.

5. בהתחשב באמור, אבקש כי תדאג למנות ללא דיחוי נציגים מטעמך המוסמכים לבדוק ולאתר מקומות קלפי נגישים נוספים, וזאת בשיתוף פעולה עם צוות ועדת הבחירות המרכזית ועם נציבות השוויון לאנשים עם מוגבלות. כן אבקשך להורות על ביצוען, בהקדם האפשרי, של ההתאמות הנדרשות בכדי להסדיר מקומות קלפי נגישים נוספים.

6. שיתוף פעולה מלא של העירייה הינו חיוני בכדי לעמוד בחובת הנגשת מקומות קלפי למוגבלים בניידות - חובה שבחשיבותה דומה כי לא ניתן להפריז.

7. אוסיף עוד כי ביומיים האחרונים פניתי גם למנכ"ל העיריה אשר השיב לי לאחר בדיקה כי הנושא בטיפול; הוא אכן גילה רצון טוב, אולם, נוכח הזמן הקצר העומד לרשותנו, נראה כי יש לעשות כל מאמץ ליתן פתרון הולם ומייד.

בכבוד רב,

דורית ביניש
שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

ג. תיקון רשימות מועמדים

ירושלים, ט"ז בשבט התשס"ו
16 בפברואר 2006

לכבוד
מר עמי נוימן
מר אמיל מנור
חברי הועדה לביקורת של מפלגת "שינוי"

שלום רב,

הנדון: פנייתכם מיום 14.2.06*

במענה לפנייתכם שבנדון הריני להשיבכם כדלהלן:

1. בפנייתכם שבנדון הנכם מתארים את השתלשלות העניינים שארעה לכאורה במפלגת "שינוי" עובר להגשת רשימת המועמדים מטעם המפלגה לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17. בפנייה מטעמכם הנכם מעלים טענות כנגד חלק מחברי שינוי אשר פעלו, כך על פי הטענה, לשינוי רשימת המועמדים באופן הסותר לכאורה את תקנון המפלגה ואת הוראות ועדת הביקורת של המפלגה. בפנייתכם הנכם מבקשים כי ועדת הבחירות המרכזית תתקן את רשימת המועמדים שהוגשה לה באופן שארבעה מועמדים (המצויים במקומות ה-4, 5, 7 ו-9) ייגרעו מהרשימה.

2. אין בידי ועדת הבחירות להיעתר לפנייתכם. חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 מאפשר תיקון של רשימת מועמדים אך ורק במקרים בהם הרשימה הוגשה "שלא

* בענין הרכבה של רשימת שינוי הוגשה גם תובענה לבית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו על ידי מועמדים מהרשימה (ת.א. 1222/06). התביעה נדחתה. פסק הדין מצורף.

בהתאם להוראות חוק זה" (סעיף 62(ג) לחוק). במקרה דנן, אין טענה כי הרשימה הוגשה שלא בהתאם להוראות חוק הבחירות אלא נטען כי הרשימה הוגשה בניגוד לכללים הפנימיים של המפלגה. בנסיבות אלה, אין הוראה בחוק הבחירות המאפשרת את תיקון הרשימה על ידי ועדת הבחירות המרכזית ולפיכך, כאמור, אין ניתן להיעתר לבקשתם.

3. יצוין, כי טענות דומות לטענות שהנכם מעלים בפנייתכם נדונו בפני בית המשפט העליון בע"א 10596/02 נס' תנועת הליכוד, פ"ד נז(1) 769. באותה פרשה נדונה טענתן של שתי מועמדות ברשימת מפלגת הליכוד כי מיקומן ברשימה הוסט לאחור בניגוד לתקנון המפלגה. דבריו של הנשיא ברק באותה פרשה יפים גם לענייננו:

"נחה דעתנו כי אין לפרש את סמכותה של ועדת הבחירות המרכזית ככוללת סמכות לתקן את סדר המועמדים ברשימת מועמדים בשל שינוי הדירוג בהליכים הפנימיים במפלגה עצמה, לאחר שחלף המועד האחרון להגשת הרשימות. אין חולק באשר לחשיבות ההחלטה של מפלגה אודות רשימת המועמדים שלה, המהווה יסוד מעצם קיומה ופעילותה (סעיף 5א לחוק יסוד: הכנסת וכן סעיף 1 לחוק המפלגות, תשנ"ב-1992). אולם משעה שהוגשה רשימת המועמדים לוועדת הבחירות המרכזית במועד הקבוע לכך בחוק, אין לאפשר עוד - במצב החוקי הקיים - לשנות את הרכב הרשימה על פי החלטותיה הפנימיות של המפלגה. פרשנות אחרת של סמכויות וועדת הבחירות המרכזית - כפי שמציעות המערערות - היתה מגשימה אולי את צרכי המפלגה על מוסדותיה, אך לא היתה נותנת משקל ראוי לחשיבות הכללים שבחוק הבחירות לעניין המועמדים שנקבעו, תקינות הבחירות, טוהר הבחירות והשוויון". (עמוד 776 לפסק הדין).

ולמטה משם:

"הפועל היוצא הוא כי בנסיבות המקרה שבפנינו, שמתעוררת בו שאלת סמכות התיקון של סדר המועמדים ברשימת מועמדים בשל הליכים פנימיים במפלגה לאחר שחלף המועד האחרון להגשת רשימת המועמדים, אין לוועדת הבחירות סמכות לתקן את הרשימה וממילא הופך הדיון בערעור זה לחסר נפקות מעשית. הוראת סעיף 16(ג) לתקנות, שעמדנו עליה, מחזקת את הקביעה כי אין לערוך שינויים ברשימת המועמדים לאחר הגשתה". (שם).

הנה כי כן, על פי קביעתו של בית המשפט העליון בפרשת נס, אין לוועדת הבחירות המרכזית סמכות לתקן רשימת מועמדים לאחר שחלף המועד האחרון להגשת הרשימה ומועד זה ככל הנוגע לבחירות לכנסת ה-17 חלף ביום 9.2.06. לפיכך, הבקשה נדחת.

בכבוד רב,

דורית ביניש
שופטת בית המשפט העליון
יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת השבע-עשרה

בתי המשפט

| | | | |
|-------------|--|---------------------------------------|-------|
| 001222/06 א | | בבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו | |
| 02/03/2006 | | כבוד השופט יהודה זפט - סגן נשיא | בפני: |

בעניין:

1. מוניר חמדאן
 2. יצחק גלעד
- התובעים ע"י ב"כ עוה"ד שרון אביגד

נגד

1. מפלגת שינוי
2. וועדת הבחירות המרכזית
ע"י ב"כ עוה"ד גלי בהרב –
מיארה ועוה"ד אורי קידר
3. אילן ליבוביץ
4. שרון פרל
5. גילת אירה
6. אורנה דוידאי
7. יונתן דנילוביץ

- הנתבעים נתבעים 1, 3 - 7 ע"י ב"כ עוה"ד
איתן הברמן

פסק דיןרקע

18 הנציגים הראשונים של מפלגת שינוי לכנסת נבחרים על ידי חברי מועצת שינוי בהתאם להוראות תקנון המפלגה. ביום ביום 12.1.06 בחרה מועצת שינוי את מועמדיה לכנסת בהם תובע 1 (להלן: "מוניר") שנבחר למקום השמיני ותובע 2 (להלן: "גלעד") שנבחר למקום העשירי (נספח 1).

עקב פרישתם, של חלק מחברי מפלגת שינוי שנבחרו כמועמדים לכנסת מטעמה, התפנו מספר מקומות ברשימת המועמדים לכנסת, וחברים במפלגה סברו שקידום אוטומטי של המועמדים על פי מיקומם ברשימה,

כקבוע בתקנון המפלגה, יצור רשימה בלתי מאוזנת שאינה משקפת את רוחה של מפלגת שינוי. לפיכך, הגישו הצעת למועצת שינוי לשנות את הרשימה באופן שישוּבצו בה חברי מפלגה שלא על פי מיקומם ברשימה שנבחרה בבחירות מועצת שינוי מיום 12.1.06.

ביום 9.2.06 התקיימה ישיבת מועצת שינוי שעל סדר יומה אישור הרכב הרשימה לכנסת. לאחר דיונים החליטה המועצה ברוב של 47 נגד 14 ו- 2 נמנעים לבחור ברשימה שהוצעה על ידי יו"ר הזמני של המפלגה מר רון לוונטל ואח'.

רשימה זו הוגשה לוועדת הבחירות המרכזית.

על פי הרשימה שנקבע בהחלטת מועצת שינוי מיום 9.2.06 מוקם מוניר במקום ה - 8 ואילו גלעד מוקם במקום ה-11 ברשימת המועמדים לכנסת מטעם מפלגת שינוי.

בתביעה שלפני נתבע כדלהלן:

א. להצהיר כי רשימת המועמדים מטעם מפלגת שינוי לכנסת ה - 17 כפי שהוגשה אינה חוקית, וכי רשימת המועמדים הנכונה מטעם מפלגת שינוי היא רשימת המועמדים אשר נבחרה ביום 12.1.06. נתבעים 3-7 ייגרעו מרשימת המועמדים. במקום המועמדים אשר פרשו מהרשימה יקודמו המועמדים הבאים אחריהם למקומות שהתפנו תוך שמירה על סדר המועמדים.

ב. להורות לנתבע 3 להגיש את הרשימה המתוקנת על פי ההצהרה שלעיל.

ג. להורות לוועדת הבחירות המרכזית לקבל מאת נתבע 3 את הרשימה המתוקנת ולתקנה בהתאם להצהרה שלעיל.

דין

א. אקדים ואומר כי לנוכח הוראות סעיף 57 (ט) לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969, לפיה רשימת מועמדים, בצירוף כתב הסכמה של כל אחד מהמועמדים חתום על ידו, תוגש לוועדה המרכזית לא יאוחר מהיום ה-47 שלפני יום הבחירות, נראה שהתביעה שלפני היא תיאורטית.

מסקנה זו מתחזקת לנוכח תשובתה של כבוד השופטת דורית ביניש יושבת ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השבע – עשרה (צורף לכתב ההגנה מטעם נתבעת 2) וההלכה שנקבעה בע"א 10596/02 לאה נס נ' תנועת הליכוד תנועה לאומית (פורסם בתקדין), שזכרה באותו מכתב.

אכן, בעניין 10596/06 האמור השאיר בית המשפט פתח לדיון באשר לסמכותה של ועדת הבחירות המרכזית לאפשר שינוי רשימת מועמדים שהיא תוצאה של זיוף או מרמה, אולם בכך אין כדי להועיל לתובעים, מאחר לא מצאתי שרשימת מועמדי מפלגת שינוי לכנסת ה-17 היא תוצאה של זיוף או מרמה.

ב. השאלה העומדת במחלוקת בין התובעים לבין נתבעים 1, 3 - 7 (להלן: "המפלגה") היא האם רשאית הייתה מועצת שינוי לשנות את רשימת המועמדים לכנסת באופן שנקבע בישיבת המועצה ביום 9.2.06, ותשובתי בעניין זה היא חיובית.

ג. על פי תקנון המפלגה מועצת המפלגה היא הגוף העליון של המפלגה הנבחר על ידי כלל חברי המפלגה והיא קובעת את מדיניות המפלגה ועקרונותיה ונושאת באחריות לפעילותה של המפלגה (סעיף 19).

על פי הוראות התקנון רשאית נשיאות מועצת המפלגה לקבוע כי נושא כלשהו דורש דיון דחוף, לזמן דיון דחוף, לקיים דיון בנושא הדחוף כדיון ראשון שעל סדר יומה של מועצת המפלגה ובסיום הדיון יכולה להתקיים הצבעה על הצעות ההחלטה.

לנוכח הוראות התקנון שלעיל, נראה שאין פסול באופן שבו בחרו חברים במועצת המפלגה לכנס את המועצה כדי לקבוע את מועמדי המפלגה לכנסת השבע עשרה.

ד. אכן, לא מצאתי על סדר היום של ישיבת המועצה מיום 9.2.06 דיון בשינוי סעיף 68 לתקנון הקובע, כי במקרה שמועמד חדל לשמש מועמד מטעם המפלגה לכנסת יתמלא מקומו על ידי הבא אחריו ברשימה, אולם מדבריו של היו"ר הזמני (ע' 2 לפרוטוקול הישיבה - נספח ב לכתב ההגנה של המפלגה) ומעצם העמדת רשימת מועמדים שנקבעה שלא על פי סעיף 68, משתמע שינוי סעיף 68 וסעיפים רלבנטיים אחרים בתקנון.

על פי סעיף 7 לתקנון שינוי התקנון ייעשה בהחלטה מיוחדת של מועצת המפלגה.

סעיף 57 לתקנון קובע:

"א. בגמר הדיון בנושא כלשהו יכולות להתקבל החלטות או החלטות מיוחדות.

ב. החלטה מיוחדת, לצרכי תקנון זה, היא החלטה שהתקבלה בישיבת מועצה, שהודעה עליה ועל החלטה העומדת לדיון נמסרה לחברי המועצה מראש, ובעד החלטה הצביעו שני שלישים מכלל חברי המועצה הנוכחים בישיבה."

אין חולק שההודעה על החלטה שהתקבלה בישיבת מועצת המפלגה מיום 9.2.06 נמסרה לחברי המועצה ובהם התובעים קודם למועד הישיבה, ואלה אף הספיקו לפנות לוועדת הביקורת של המפלגה בתלונה אודות הכוונה להחליט על הגשת רשימת מועמדים לכנסת שלא על פי סעיף 68 לתקנון.

בתחילת הישיבה הודיעה יושב ראש הישיבה שמדובר בהחלטה מיוחדת של מועצת המפלגה, והרוב בו התקבלה החלטת מועצת המפלגה הוא רוב העולה על שני שלישי הדרושים לצורך קבלת החלטה מיוחדת.

בנסיבות אלה, נראה שרשימת מועמדי מפלגת שינוי לכנסת השבע עשרה התקבלה כדין.

אוסף, כי ככל שנפל פגם בכך שלא נקבע על סדר היום במפורש שמדובר בשינוי התקנון, מדובר בפגם טכני שלנוכח הסמכויות שהוענקו למועצת המפלגה, אין בו כדי לפגוע בתוקפה של החלטה מיוחדת שקיבלה המועצה.

ה. לטענת התובעים היה על מועצת המפלגה לבקש את הסכמתם של המועמדים שנבחרו בבחירות המקוריות לשינוי רשימת המועמדים בטרם תתקבל החלטה מיוחדת כזו. טענה זו סומכים התובעים על החלטת ועדת הביקורת של המפלגה אליה פנו עם קבלת ההודעה על כינוס מועצת המפלגה בעניין.

אפשר, ששינוי רשימת המועמדים לאחר הבחירות, שלא על פי הקבוע בתקנון, פוגע בצפיית חברי מועצת המפלגה והמועמדים שהסתמכו על הוראות התקנון בעת שנבחרו ובחרו את המועמדים של המפלגה לכנסת. ברם, לא מצאתי בתקנון הוראה שיש בה כדי לחייב את מועצת המפלגה, אשר בחרה את מועמדי המפלגה לכנסת, לבקש את הסכמתם של אלה לשינוי התקנון באשר לאופן קביעת מועמדי המפלגה לכנסת.

מלבד טענתם, לפיה לא פעלה מועצת המפלגה על פי הוראות התקנון, לא הראו התובעים שמציעי ההצעה לשינוי רשימת מועמדי המפלגה לכנסת ו/או מועצת המפלגה פעלו ממניעים שאינם ענייניים, בחוסר הגינות ו/או בהפליה. יתר על כן, משתקנון המפלגה קובע שמועמדי המפלגה לכנסת נבחרים על ידי מועצת המפלגה, איני מוצא ממש בטענת התובעים כאילו בהחלטה המיוחדת של מועצת המפלגה בדבר שינוי רשימת המועמדים לכנסת מהווה "ביטול רצון הבוחר".

אשר על כן, החלטתי לדחות את התביעה.

התובעים ביחד ולחוד ישלמו לנתבעים 1, 3 – 7 את הוצאות המשפט, ושכ"ט עו"ד בסך 5,000 ₪, וכסכום הזה לנתבעת 2.

מזכירות בית המשפט תמציא עותק מפסק הדין לב"כ הצדדים
בפקסימליה

ניתן ביום ב' אדר, תשס"ו (2 מרץ, 2006) בלשכה.

השופט יהודה זפט -
סגן נשיא

סיכום דברים

סיכום ולקחים מהבחירות לכנסת השבע-עשרה

ביום 28.3.06 נערכו הבחירות לכנסת השבע-עשרה. שמונה ימים לאחר מכן, כמצוות סעיף 11 לחוק יסוד: הכנסת, פורסמו תוצאות הבחירות ברשומות. עתה, לאתר שנסתיימו הליכי הבחירות, הגיעה העת לסכם ולעמוד על מספר לקחים שממליצה אני כי ייבחנו לקראת מערכת הבחירות הבאה.

את הערותיי אחלק לשני חלקים. החלק הראשון יוקדש לעניינים שונים הקשורים בבחירות גופן ובחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], תשכ"ט-1969 (להלן: חוק הבחירות לכנסת) והחלק השני יעסוק בעניינים שונים הקשורים בתעמולת הבחירות ובחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן: חוק התעמולה). יודגש, כי המלצותיי אינן מתייחסות לשיטת הבחירות על עקרונותיה, יתרונותיה וחסרונותיה. עניינים עקרוניים אלה אינם בגדר התחום המקצועי בו עסקתי כיושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית. כל שיש בידי להצביע עליו מושתת על לקחים מהעניינים שעמם התמודדה ועדת הבחירות המרכזית שבראשה עמדתי.

בטרם אפנה ללקחים עצמם אציין, כי חלק מההערות שיובאו להלן, הן בחלק הראשון והן בחלק השני, הועלו כבר בעבר על ידי קודמיי בתפקיד יושבי-ראש ועדת הבחירות המרכזית. נראה, כי ההערות שבות ועולות בכל מערכת בחירות שכן המחוקק טרם תיקן את מה שנראה ליושבי-ראש ועדת הבחירות כטעון תיקון. אם אי-התיקון הוא תוצאה של החלטה שבאה בעקבות חשיבה מעמיקה - ניחא. אולם, אם כלל לא נבחנו ההערות לעומקן, טוב יעשה המחוקק אם יפעל לעדכון דיני הבחירות, ויפה שעה אחת קודם. בענין זה ראוי לשקול הקמתה של ועדה מקצועית, ייתכן שיש מקום

להעמיד בראשה שופט בית המשפט העליון שכהן בתפקיד יו"ר ועדת הבחירות, שתכליתה תהא לבחון את דיני הבחירות בישראל כמקשה אחת ולהציע הצעה לתיקון ההסדרים הקיימים. ועדה כזו תוכל להכין דו"ח מפורט אשר ישמש בסיס לחקיקה מודרנית של דיני הבחירות בישראל, בין במסגרת השיטה הקיימת ובין במסגרת שיטות אחרות.

הערות בנושא הבחירות גופן

1. מספר עניינים, גדולים כקטנים, ראויים לתשומת לב ולתיקון בכל הקשור לקיום ולארגון הבחירות. בדבריי אתייחס לסוגיה של איוש ועדות הקלפי, לסוגית ההצבעה במעטפות כפולות, לסוגית ההצבעה של עובדים בנציגויות של מדינת ישראל בחו"ל ולסוגית תנאי הכשירות בהם נדרשים חברי ועדת הבחירות לעמוד.

איוש ועדות הקלפי

2. בסיכום הדברים של מערכת הבחירות לראשות הממשלה שהתנהלה בשנת 2001 המליץ השופט חשין כי את ועדות הקלפי יאיישו עובדי מדינה שיוכשרו לכך מראש, בדומה לאופן בו מאויש כיום תפקיד מזכיר ועדת הקלפי. המלצה זו חזרה, למעשה, על הערות דומות שהעירו יושבי-ראש קודמים של ועדת הבחירות המרכזית וכן מבקר המדינה בדוחותיו. דא עקא, עד כה דבר לא נשתנה בענין זה.

ועדות הקלפי מאוישות כיום על ידי נציגי הרשימות המתמודדות. הנציגים ממונים על ידי הרשימות אך שכרם משולם מתקציב ועדת הבחירות המרכזית. שיטה זו יוצרת מספר קשיים

אשר עשויים להיפתר אם תאושנה ועדות הקלפי על ידי עובדי מדינה, שיעברו לשם כך הכשרה מיוחדת. ראשית, עובדי מדינה עוברים הליכי מיון וסינון מוקדמים לפני קבלתם לשירות המדינה ולפיכך, בדרך כלל, מדובר באנשים בעלי כישורים שיסייעו להם לבצע את תפקידם בוועדת הקלפי על הצד הטוב ביותר. כאשר לכך תתווסף הכשרה מוקדמת, הרי שללא ספק יהיה בכך כדי לשפר את עבודתן של ועדות הקלפי ולהפחית מהתקלות המתרחשות בעבודתן של הוועדות כיום. שנית, עובדי מדינה כפופים לדין המשמעתי וכך יהיה גם כאשר ימלאו תפקיד של חבר ועדת קלפי. מסגרת זו יש בה כדי לתרום להתנהגות נאותה של המשמשים כחברי ועדת קלפי ולמנוע הישנות של תופעות המשבשות את הליך ההצבעה כגון איחורים והיעדרויות בלתי צפויות של נציגי רשימות המשמשים כחברי ועדת קלפי. שלישית, השינוי המוצע ייתר את הצורך להפעיל את מנגנון האיוש המסורבל של ועדות הקלפי והוא יביא גם לחסכון בעלויות שכן ניתן יהיה להסתפק בשני חברי ועדה בלבד בנוסף למזכיר, ובכך יקוצץ באופן משמעותי כוח העבודה הנדרש ביום הבחירות. כמו כן, ניתן יהיה לצמצם את מספרם של המזכירים הרזרביים, אשר נמצאים בכוננות להחליף חברי ועדה שאינם מגיעים לוועדה או שנוטשים אותה במהלך יום הבחירות.

לא למותר לציין, כי גם הערך של טוהר הבחירות צפוי לצאת נשכר מכך שוועדות הקלפי תאושנה על ידי עובדי מדינה, המחויבים לבצע את תפקידם באופן נטול פניות, ואשר אינם משמשים כשליחים של רשימה המעוניינים בהצלחתה בבחירות. כמובן, שלצד חברי הוועדה יהיו נוכחים נציגים מטעם הרשימות, אולם מהסיבות שפורטו לעיל טוב יהיה אם מעמדם יהיה כשל משקיפים בלבד.

אשר על כן, המלצתי בענין זה היא לקבוע בחוק כי ועדות הקלפי תאוּשנה על ידי עובדי מדינה וכי נציגים מטעם הרשימות המתמודדות בבחירות יוכלו לשמש בוועדות הקלפי כמשקיפים בלבד.

ההצבעה במעטפות הכפולות

3. ההסדר של ההצבעה במעטפות הכפולות נקבע בחוק הבחירות לכנסת עבור אזרחים בעלי זכות בחירה שאינם יכולים מסיבות אובייקטיביות מסוימות להצביע בקלפי בהם רשומים על פי אזור מגוריהם. תכליתו של ההסדר היא לאפשר לכל בוחר לממש את זכות ההצבעה שלו. בתחילה, נועד ההסדר של המעטפות הכפולות בעיקר לחיילים הנמצאים בשירות צבאי כיום הבחירות ואינם יכולים עקב שירותם להגיע לביתם ולהצביע בקלפי שבה הם רשומים על פי כתובתם האזרחית. עם חלוף השנים נוספו עוד ועוד קבוצות של בוחרים אשר זכו כי יוחל עליהם ההסדר של הצבעה במעטפות כפולות. כיום, הסדר זה חל, בין השאר, על עובדי שירות החוץ של המדינה (סעיף 116 לחוק הבחירות לכנסת), על אנשים המוגבלים בניידות (סעיף 68 לחוק), על נשים השוהות במקלט לנשים מוכות (סעיף 68 לחוק), על אסירים (סעיף 116 לחוק), על מאושפזים (סעיף 116 לחוק) ועל מזכירי ועדות קלפי (סעיף 116 לחוק). כן קיימת סמכות בחוק הבחירות לכנסת ליו"ר ועדת הבחירות, בהתייעצות עם סגניו, לקבוע כי חבר ועדת קלפי יצביע במעטפה כפולה בקלפי בה הוא משמש כחבר "אם נוכח כי קיימות נסיבות מיוחדות הקשורות למילוי תפקידו אשר בשלהן נבצר מחבר ועדת הקלפי להצביע בקלפי באזור מגוריו" (סעיף 116 לחוק).

החוק מאפשר גם לימאים כצי הסוחר הישראלי להצביע אך נוכח מספרם המועט השימוש בטכניקה הזו הינו מצומצם ביותר.

הנה כי כן, מספר הקבוצות להן ניתנה הזכות להצביע במעטפות כפולות עלה באופן משמעותי עם השנים וכתוצאה מכך עלה מספר הבוחרים שהצביעו במעטפות כפולות. לשם המחשה יצוין כי בבחירות שנערכו בשנת 1992 הצביעו כ-124,000 אזרחים במעטפות כפולות; בבחירות שנערכו בשנת 1999 הצביעו כ-145,000 אזרחים במעטפות כפולות ואילו במערכת הבחירות הנוכחית הצביעו כ-176,000 אזרחים במעטפות כפולות.

הליך הבדיקה המופעל בועדת הבחירות המרכזית לצורך ספירת קולות הבוחרים שהצביעו במעטפות הכפולות הינו הליך מורכב ומרתק שלא כאן המקום לפרטו. בקצרה ייאמר כי מדובר בהליך בן מספר שלבים שלצורך קיומו נדרשים סדר וארגון מופתיים. סדר וארגון מופתיים אכן מתקיימים בועדת הבחירות המרכזית והאנשים האמונים על תהליך בדיקת המעטפות הכפולות בועדה עושים את עבודתם במיומנות רבה.

4. הבעיה היא, שהליך הבדיקה מעצם טבעו הוא הליך מורכב, שנדרשים לו משאבים רבים והוא גוזל זמן יקר. במערכת הבחירות הנוכחית השתתפו בהליך כ-2000 עובדים שעסקו בקבלת החומר הנכנס של ההצבעה במעטפות הכפולות, במיון החומר הנכנס, בבדיקת הנתונים, בהקלדת הפרטים הרשומים על גבי המעטפות החיצוניות אל המערכת הממוחשבת, בהשוואה בין פנקסי הבוחרים לבין הנתונים שהוקלדו על מנת לאתר הצבעות כפולות ובספירת הקולות. העסקתם של עובדים אלה היתה הכרחית על מנת לעמוד

במבצע המורכב של קליטת, מיון, בדיקת וספירת קולות הבוחרים שהצביעו במעטפות כפולות. אין ספק, כי ככל שיגדל מספרם של מצביעים אלה כך יידרשו עוד ועוד עובדים לקיום התהליך. יתרה מכך, ככל שיגדל מספרם של המצביעים במעטפות הכפולות, כך יתארך משך הזמן הנדרש לספירת הקולות והדבר יוביל לעיכוב בפרסום תוצאות הבחירות הסופיות.

בהתחשב באמור לעיל ממליצה אני להימנע מקביעת קבוצות נוספות של חריגים אשר עליהן יחול הסדר ההצבעה במעטפות הכפולות. קביעת חריגים נוספים תציב קשיים משמעותיים בפני ועדת הבחירות והיא עלולה לגרום לשיבושים משמעותיים בהליך הבחירות. אכן, חשוב לנקוט במירב האמצעים כדי לאפשר לכל בעלי זכות הבחירה לממש את זכותם אך חשוב גם שלא לאפשר ניצול לרעה של האמצעים שנועדו להבטיח את זכות הבחירה. יש לזכור כי הסדר ההצבעה במעטפות כפולות הינו בגדר חריג לכלל ואין לרוקן את הכלל מתוכן על ידי קביעת חריגים ובני חריגים. ייתכן כי בעתיד, ואולי אף בעתיד הקרוב, יהיה ניתן באמצעות פתרון טכנולוגי לשנות את השיטה של ההצבעה במעטפות הכפולות, אף כי היא מוכיחה עצמה כמדויקת.

5. בהקשר לאמור לעיל יצוין, כי יש לשוב ולשקול כיצד ניתן למנוע ניצול לרעה של הזכות הקבועה בסעיף 68א לחוק הבחירות לכנסת, המחיל את הסדר ההצבעה במעטפות הכפולות על אנשים המוגבלים בניידות. בעוד שקבוצות אחרות של בוחרים להם ניתנה האפשרות להצביע במעטפות כפולות הוגדרו בחוק הרי שקבוצת ה"אנשים המוגבלים בניידות" אינה מוגדרת בחוק ומטעמים מובנים גם אין נדרש אישור מיוחד כלשהו על מנת להצביע בקלפי

המיועדת לאנשים המוגבלים בניידות ("קלפי נגישה"). התוצאה היא, שהלכה למעשה, כל אזרח יכול ביום הבחירות לנצל לרעה את האמצעי שנועד להבטיח באופן ראוי את זכות ההצבעה של אנשים המוגבלים בניידות. כל אזרח יכול להיכנס לקלפי נגישה, להצהיר כי הוא "מוגבל בניידות", ולבקש להצביע במעטפה כפולה, תוך שהוא נמנע מלעשות את המאמץ הנדרש ממנו כדי להגיע לקלפי שבמקום מגוריו. לוועדת הבחירות נודע כי "פירצה" זו בחוק נוצלה בבחירות האחרונות על ידי מספר לא קטן של אזרחים שאינם מוגבלים בניידות וקיים חשש כי ניצול הפירצה יגבר במערכות הבחירות הבאות. תופעה פסולה זו פוגעת בראש ובראשונה כאנשים המוגבלים בניידות שעל זכותם להצביע ביקש המחוקק להגן. הגעתם של אזרחים רבים לקלפיות הנגישות, שיועדו באופן מיוחד לאנשים המוגבלים בניידות, משבשת את ההצבעה באותן קלפיות וגורמת להיווצרות תורים ארוכים של בוחרים. בכך יש כדי לפגוע בבוחרים המוגבלים בניידות שהקלפי הוכשרה עבורם. כמו כן, הגידול במספר המצביעים במעטפות הכפולות מכביד על עבודתה של ועדת הבחירות ויוצר את הקשיים שפורטו לעיל. לפיכך, מן הראוי לאתר אמצעי הולם לסתימת הפירצה האמורה.

הצבעה של עובדים בנציגויות של מדינת ישראל בחו"ל

6. פרק 2 לחוק הבחירות לכנסת מסדיר את הבחירות בנציגויות הדיפלומטיות והקונסולריות של ישראל. סעיף 116ז(א) לחוק קובע כך:

116ז. (א) בוחר שהוא עובד המדינה או עובד של הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, הקרן הקיימת לישראל, או קרן היסוד, הנמצא במדינת חוץ עקב עבודתו,

**"רשאים
להצביע**

רשאי להצביע בקלפי מיוחדת שתוצב
 בנציגות דיפלומטית או קונסולרית של
 ישראל (להלן - הנציגות); גם בן זוגו
 של עובד כאמור וילדו שגילו אינו
 עולה על עשרים שנים, ושהם בוחרים
 יהיו רשאים להצביע באותה קלפי.
 לענין זה "עובד מדינה" - לרבות חייל
 כהגדרתו בסעיף 89.
 (ב)...".

בסעיף קבועים, אפוא, מספר תנאים אשר רק בהתקיימם קיימת זכות
 בחירה לבוחר הנמצא מחוץ לישראל. ראשית, נדרש שהבוחר יהיה
 "עובד מדינה" או עובד של אחד מהגופים האחרים המוזכרים
 בסעיף (או בן זוג או ילד בן פחות מעשרים שנה של עובד כזה).
 שנית, נדרש שהבוחר יימצא במדינת חוץ "עקב עבודתו". כך, בעוד
 שלצורך בדיקת התקיימותו של התנאי הראשון נדרשת בדיקה
 פורמאלית בלבד, הרי שעל מנת לבדוק את התקיימות התנאי השני
 נדרש לכאורה עיון מעמיק יותר בגורמים שבעטיים נמצא הבוחר
 במדינת חוץ. האם, למשל, העובד נשלח על ידי המדינה לעבוד
 בנציגות בחו"ל, או שמא הוא נסע לחו"ל מסיבותיו שלו ובמהלך
 שהותו שם מצא עבודה בנציגות ישראלית? האם יש בכלל מקום
 להבחנה בין השניים?

בסוגיות אלה נדרש להחליט ה"פקיד המוסמך", אשר על פי
 סעיף 116(ד) לחוק חייב להודיע לעובדים, לבני זוגם ולילדיהם,
 על זכותם להצביע בקלפי הממוקמת בנציגות בחו"ל לא יאוחר
 מהיום ה-42 שלפני יום הבחירות. סעיף 116(ז) קובע מיהו ה"פקיד
 המוסמך" ביחס לסוגי העובדים השונים המפורטים בסעיף
 116(א): לענין עובדי מדינה מדובר בנציב שירות המדינה, לענין

עובדי הסוכנות היהודית מדובר במנכ"ל הסוכנות וכן הלאה. על החלטתו של ה"פקיד המוסמך" ניתן לערור וסעיף 116(ה) קובע כי מי שלא קיבל הודעה על זכותו להצביע בנציגות רשאי להגיש ערר ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית. החלטתו של יו"ר ועדת הבחירות היא סופית.

7. במהלך מערכת הבחירות הנוכחית הוגשו מספר עררים לפי סעיף 116(ה) הנזכר לעיל. מעיון בעררים אלה נוצר הרושם כי בנציגויות השונות של ישראל ברחבי העולם קיימת מדיניות בלתי אחידה בענין קביעת בעלי זכות ההצבעה מבין העובדים השונים. ככל הנראה, בחלק מהנציגויות אושר לכל העובדים להצביע ואילו בנציגויות אחרות לא ניתנה זכות ההצבעה לעובדים השייכים לקטגוריה מסוימת (עמ"י - עובד מקומי ישראלי). כן נראה כי בחלק מהמדינות הורשו אנשי ביטחון של חברת "אל על" להצביע ובמדינות אחרות לא ניתנה להם זכות ההצבעה.

מצב זה, בו אנשים במעמד זהה מקבלים יחס שונה ללא שקיימת ביניהם הבחנה רלוונטית כלשהי, הינו מצב הדורש תיקון. אין לקבל מצב שבו עובדים מסוג מסוים רשאים יהיו להצביע אם עובדים הם, למשל, בנציגות בניו-יורק ואילו מעובדים אחרים, באותו מעמד, בנציגות בפריס, תישלל זכות ההצבעה. תוסר האחידות הקיים הינו שרירותי, בלתי צודק ויש בו כדי לפגוע בשוויון בין העובדים הישראליים השונים בנציגויות הישראליות ברחבי העולם. מכיוון שמרבית הכוחרים המצביעים בחו"ל הינם "עובדי מדינה" שומה על נציב שירות המדינה, הוא ה"פקיד המוסמך" ביחס לעובדים אלה, לקבוע באופן ברור ואחיד מהם הקריטריונים בהם נדרשים העובדים הישראליים בנציגויות ישראל בחו"ל לעמוד, על מנת שתוכר זכותם להצביע בנציגות. את

הקריטריונים שייקבעו יש ליישם באופן אחיד ביחס לכל הנציגויות בחו"ל ולקיים בענין זה מדיניות אחידה.

8. בשולי הדברים יצוין, כי ממסמכים שונים שנמסרו לי עלה כי בעבר עמדת נציב שירות המדינה היתה שאין ליתן לעובדים מסוג עמ"י זכות להצביע מהטעם כי הם אינם נמצאים במדינת חוץ עקב שליחותם אלא מטעמים אישיים שלהם. כן נטען, כי ההתקשרות עם עובדי עמ"י נעשית בדרך כלל במהלך שהותם בחו"ל והם לא נשלחו על ידי גורם כלשהו מישראל. כאמור לעיל, נראה כי בחלק מהנציגויות בוטלה ההבחנה בין עובדי עמ"י לעובדים האחרים ולכולם כאחד ניתנה הזכות להצביע. לכשעצמי, סבורה אני כי אכן ההבחנה בין ישראלים שנחשבים "עובדים מקומיים" לישראלים אחרים היא בעייתית ויש לבחון היטב אם ראוי לקיימה. ייתכן שהנסיבות בהן החל אדם לעבוד בנציגות ישראלית בחו"ל הן רלוונטיות אולם נראה, כי משעה שהצטרף אזרח ותושב ישראלי לסגל המועסקים בנציגות הרי שיש לראותו כמי שנמצא במדינת חוץ גם "עקב עבודתו" ולאפשר לו לממש את זכותו להצביע בבחירות. יודגש, כי הכרה בעובד במעמד עמ"י כבעל זכות הצבעה אין בה כדי להשפיע בהכרח על יחסי העבודה בין המדינה לבין העובד ואין להסיק ממעמדם לענין זכות ההצבעה מסקנות אחרות בכל הנוגע לזכויות בתחום יחסי העבודה.

תנאי הכשירות לחברי ועדת הבחירות המרכזית

9. במערכת הבחירות הנוכחית התעוררה שאלת תנאי הכשירות בהם נדרשים חברי ועדת הבחירות המרכזית לעמוד. השאלה התעוררה כאשר התברר כי אחד מנציגי סיעת ש"ס בועדת הבחירות, מר יהודה אבידן, אשר נבחר לשמש גם כסגן יו"ר הועדה מטעם

ש"ס, הורשע כשנה וחצי קודם לכן כעבירה של הפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין. משהתבררו הפרטים אודות ההרשעה, ומשדחה יו"ר סיעת ש"ס, חבר הכנסת אלי ישי, את הצעתי להחליף את אבידן בנציג אחר מטעם הסיעה, הובא הדבר לדיון לפני מליאת ועדת הבחירות המרכזית. מכיוון שהועדה אינה מוסמכת להורות על החלפת נציג מטעם סיעה, שכן לכך מוסמכת הסיעה הממנה בלבד, התמקד הדיון בועדה בשאלה כהונתו של אבידן כסגן יו"ר הועדה, כהונה אליה נבחרים על ידי מליאת הועדה. בפני ועדת הבחירות הוצגה עמדתי המשפטית ועמדת היועץ המשפטי לממשלה בשאלה שהתעוררה ומספר חברי ועדה הביעו את דעתם בנושא המשך הכהונה של מר אבידן, אולם בסופו של דבר החליטה הועדה ברוב דעות שלא לדון בענין. כנגד החלטה זו וכן כנגד החלטת סיעת ש"ס שלא להחליף את נציגה בועדת הבחירות הוגשה עתירה לבית המשפט העליון.

בפסק דינו קבע בית המשפט, מפי הנשיא ברק ובהסכמת השופטות נאור וחיות, כי דין העתירה להתקבל וכי דין חברותו של אבידן בועדת הבחירות להתבטל. ממילא, כך נקבע, מתבטל גם מינויו לסגן יו"ר הועדה (בג"ץ 1262/06 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' סיעת ש"ס (טרם פורסם)).

בית המשפט ציין בפסק דינו, כי על אף שחוק הבחירות אינו כולל הוראה כלשהי ביחס לכשירותו של אדם שהורשע בפלילים לשמש כנציג מטעם סיעה בועדת הבחירות, הרי שעברו הפלילי של אדם הינו שיקול שעל הסיעה הממנה לשקול בעת מינוי נציגיה לועדה. בית המשפט קבע כי חובת הסיעה לשקול שיקול זה נובעת מתובת הנאמנות המוטלת עליה בהיותה ממלאת תפקיד ציבורי. באשר למשקל שיש ליתן לשיקול האמור קבע בית המשפט

כי בענין זה יש לבחון את מהותה של ועדת הבחירות המרכזית ואת נסיבות ההרשעה. בית המשפט ציין כי ועדת הבחירות המרכזית הינה הגוף אשר בידיו הופקד ניהול וארגון הבחירות לכנסת וביסוד פעולתה מונחת הדאגה לטוהר הבחירות ולתקינות ההליך הדמוקרטי. מהותה של ועדת הבחירות המרכזית ותפקידיה מחייבים, אפוא, מתן משקל מכריע לשיקולים שעניינם פגיעה באמון הציבור בוועדה ומשכך:

”מי שפגע בטוהר שירות הציבור אינו יכול להכריע בשאלות של טוהר הבחירות; מי שפגע באמון הציבור בשירות הציבורי, עשוי לפגוע באמון הציבור בוועדת הבחירות.” (פסקה 31 לפסק הדין).

לנוכח האמור לעיל ציין בית המשפט בפסק דינו כי מקובלת עליו העמדה לפיה, ככלל, מי שהורשע בעבירת קלון אינו ראוי להיות חבר בוועדת הבחירות המרכזית, לא כל שכן לכהן כסגן יו”ר הוועדה.

10. הנה כי כן, בפסק הדין שיצא מלפני בית המשפט העליון נקבעו מספר עקרונות ביחס לאופן הפעלת שיקול הדעת של סיעות הכנסת בבואן למנות את נציגיהן בוועדת הבחירות. סיעות הכנסת נדרשות להדריך את עצמן על פי העקרונות שנקבעו בפסק הדין המדבר בלשון ברורה אשר אינה משתמעת לשתי פנים. בנוסף, ייתכן גם כי יש מקום לשקול את תיקון חוק הבחירות לכנסת באופן שייקבעו בו תנאי כשירות ברורים לחברי ועדת הבחירות. מהותה ותפקידיה של ועדת הבחירות המרכזית מצדיקים יחס רציני מצד הסיעות ויש לעמוד על כך שלועדת הבחירות יישלחו רק נציגים הראויים לכך כדי שיישמר אמון הציבור בוועדה ועל מנת שהוועדה תוכל לבצע את תפקידיה על הצד הטוב ביותר.

הערות בנושא תעמולת הבחירות

חוק התעמולה - הצורך בהחלפתו

11. במספר הזדמנויות במהלך מערכת הבחירות עמדתי על כך כי חוק התעמולה הינו חוק מיושן שאינו מתאים לתקופתנו וכי נדרשת בו רוויזיה מקיפה. הערתי זו חזרה, למעשה, על הערות דומות שהשמיעו קודמיי בתפקיד יושבי-ראש ועדת הבחירות המרכזית במספר מערכות בחירות קודמות וראו, בין השאר, דברים שכתב השופט מצא בסיכום לקחיו מהבחירות לכנסת החמש-עשרה שהתקיימו במאי 1999 וכן דברים שכתב השופט חשין בסיכום לקחיו משתי מערכות הבחירות בהן כיהן כיו"ר ועדת הבחירות המרכזית ב-2001 וב-2003. הצעתו של השופט חשין להעניק לחוק התעמולה "טלטול וניעור נמרצים" לא אומצה, למרבה הצער, על ידי המחוקק והחוק עודנו ניצב כ"מיטרד ואבן נגף על דרכם של הליכי בחירות ראויים" (סיכום לקחיו של השופט חשין ממערכת הבחירות לכנסת השש-עשרה, פסקה 5). יודגש, כי מידת אי ההתאמה של החוק הולכת וגוברת ממערכת בחירות אחת לשנייה. ככל שחולפות השנים הופך החוק לארכאי יותר ואין בו התמודדות עם האמצעים הטכנולוגיים החדשים (רשת האינטרנט, למשל) או עם השינוי שחל במעמדה של התקשורת עקב כניסתם של ערוצי השידור המסחריים. כן אין החוק נותן משקל הולם לחופש הביטוי ול"זכות הציבור לדעת" גם בתקופת בחירות ואולי בעיקר בתקופה זו. בקצרה, אין בחוק תשובות מספקות לשאלות המתעוררות בנושא של תעמולה במהלך מערכת בחירות.

12. על היות החוק מיושן ובלתי מתאים לתקופתנו אין חולק. טענות נגד החוק הועלו במערכת הבחירות הנוכחית מצד כל הנוגעים בדבר: הסיעות ונציגיהן, אמצעי התקשורת והציבור הרחב. נציגי הסיעות ואמצעי התקשורת קבלו על ההגבלות שהחוק מטיל עליהם ועל הקשיים שהוא מערים בדרכם בהעברת המסרים לציבור; ערוצי הטלוויזיה המסחריים מחו כנגד ההפסד הכספי הנגרם להם עקב החובה המוטלת עליהם לשדר תשדירי תעמולה בשעות צפיית השיא; הרשימות החדשות והרשימות הקטנות טענו כנגד חוסר השיוויון הטמון בחוק התעמולה וביחסם של אמצעי התקשורת אליהם; ומהציבור נשמעו טענות כנגד האופן בו מתעלמות הרשימות המתמודדות מהוראות החוק.

למרבת הטענות שנטענו - ולא הבאתי כאן אפילו מקצתן - יש בסיס של ממש. באופן מיוחד יש לציין את הצורך לבחון מחדש את האיסור בדבר שידור תעמולה בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות. המעורבות הרבה של הציבור ושל התקשורת באקטואליה וכנגזרת ממנה גם בנושאים פוליטיים העומדים במרכז השיח הציבורי מקשה מאוד על ההבחנה בין שידור שיש בו משום תעמולה לבין שידור חדשות לגיטימי. כתוצאה מכך, האיסור על שידורי תעמולה בתקופה הקבועה בחוק הופך במערכת הבחירות הנוכחית באופן מאסיבי. לרשימות הגדולות המתמודדות לא היה ענין להתלונן על כך, שכן מועמדיהן הופיעו על מסך הטלוויזיה ונשמעו מעל גלי האתר חלק ניכר מהזמן. אכן, מקובל עלי, כי אין למנוע שידורים בנושאי אקטואליה שמעצם טיבם יש להם השפעה על מערכת הבחירות ועל כן, ככלל, לא ראיתי להתערב בשידורים אלה. עם זאת, חסרונם של כללים מנחים שיסייעו לשמור על

שיויון מהותי בין הרשימות המתמודדות הורגש היטב, ובמיוחד עלולות להיפגע מכך הרשימות הקטנות והרשימות החדשות.

בשל כל האמור לעיל נקטתי בגישה מקלה בכל הנוגע לאכיפת חוק התעמולה אך חזרתי ודרשתי מהרשימות המתמודדות ומאמצעי התקשורת להפעיל ביקורת וריסון עצמיים. כן דרשתי מאמצעי התקשורת לשמור על האיזון בין הרשימות כך שתינתן הזדמנות לרשימות חדשות וקטנות להציג את עצמן. ואולם, מבלי שערכתי בדיקה של הנושא, נראה על פני הדברים כי ניתן לקבוע שריסון ופיקוח עצמיים לא נעשו במידה מספקת וגם בתחום האיזון והשיויון לא היה המצב אידיאלי. הקשיים בענין זה הינם ברורים אולם ההתנהלות במערכת הבחירות האחרונה חייבת להבהיר לכל הנוגעים בדבר את הצורך הדחוף בתיקון דיני תעמולת הבחירות ובהתאמתם לימינו אלה.

לא למותר גם לציין את התחושה, כי שוב אין קיימת כיום הצדקה לקיומם של תשדירי התעמולה. הפקעת זמן השידור הציבורי, תוך פגיעה בזכייניות המסחריות בערוץ 2 ובערוץ 10, לטובת שידורם של תשדירי תעמולה, יסודה בגישה שאין לה מקום יותר בשיטתנו. חוסר ההתעניינות של הציבור בתשדירים בלט מאוד במערכת הבחירות הנוכחית ונראה כי ההשקעה הכספית הגדולה של הרשימות המתמודדות בתחום זה אינה מניבה פרי. יצוין, כי טענות אלה, שהיו נכונות גם במערכות הבחירות הקודמות, נכונות שבעתיים כיום ואין ספק שזמנם של תשדירי התעמולה במתכונתם הנוכחית עבר ועליהם לחלוף מן העולם.

13. לדעתי, לא ניתן יהיה לפתור את כל הבעיות המתעוררות בחוק התעמולה באמצעות תיקונים נוספים וטלאים נוספים שייעשו

על גבי החוק הקיים. חוק התעמולה הינו חוק משנת 1959 ובהיותו חוק הנוגע בתחום הפוליטיקה ובתחום התקשורת הרי שנוכח השינויים האדירים שהתרחשו בתחומים אלה מאז שנות החמישים אין ניתן עוד להמשיך ולקיימו כיום. הצעת נוסח חדש לחוק תעמולה הינה משימה החורגת מגדרו של סיכום זה ומכל מקום זוהי משימה למחוקק ולא ליו"ר ועדת הבחירות. אפילו ניסוח העקרונות הכללים שראוי כי ינחו את המחוקק הינה משימה קשה ביותר. אין ספק כי הערך של חופש הביטוי ובכללו, בין השאר, חופש העיתונות, הינו כמובן עקרון ראשון במעלה שעל המחוקק להעמיד לנגד עיניו בבואו לחוקק חוק תעמולה חדש. לצד עקרון זה יש לזכור כמובן את עקרון השוויון ואת החובה ליתן אפשרות סבירה וכמה ראויה לביטוי גם לרשימות חדשות או רשימות קטנות שהאמצעים העומדים לרשותן פחותים. על שני עמודי תווך אלה יש לבנות מחדש את ההוראות העוסקות בתעמולה הנעשית באמצעי התקשורת האלקטרוניים ובאמצעי הפרסום האחרים (מודעות בעיתונים, שלטי חוצות וכן הלאה).

כמובן שאת ההוראות הקיימות בחוק התעמולה ונוגעות לאיסור על שימוש בנכסי הציבור והאיסור על שימוש באמצעים פסולים המכוונים לשחד את הבוחר יש להשאיר על כנו. יחד עם זאת, יתכן שיש מקום לפרט ולנסח מחדש את האיסורים כדי להתאימם לצורך להתמודד עם תופעות פסולות שנחשפו במערכות בחירות האחרונות.

בנוסף, יש לבחון מחדש גם את ההסדר ביחס לפרסום סקרים בתקופת הבחירות. במערכת הבחירות האחרונה הועלו טענות לפיהן לפרסום סקרים בסמוך לבחירות קיימת השפעה

משמעותית ביותר על עמדות הציבור וכי מדובר בכלי בעל פוטנציאל של השפעה גדולה על הבוחרים. יש לבחון אם יש מקום להגביל בצורה כלשהי את השימוש בכלי זה. בענין זה ניתן ללמוד גם מניסיוןן של מדינות אחרות.

לצד בחינה מחודשת של האיסורים וההגבלות השונות בחוק התעמולה יש לבחון מחדש גם את הסמכויות המסורות ליו"ר ועדת הבחירות באכיפת החוק. בנושאים מסוימים ייתכן שניתן להעביר חלק מהסמכויות לידי יושבי-ראש הועדות האזוריות והדברים אמורים במיוחד בכל הנוגע לשמירה על הוראות החוק העוסקות בניקיון ובאיכות הסביבה ברחבי הארץ. מכל מקום, ראוי לקבוע סמכויות נרחבות בענין אכיפת ההוראות בתחום זה על מנת שניתן יהיה להילחם באופן יעיל ברשימות המלכלכות את הסביבה במסגרת תעמולת הבחירות שלהן.

אלה הם, אפוא, חלק מן העקרונות שסבורה אני כי ראוי שיהוו את הבסיס לחקיקה חדשה בתחום התעמולה ומקווה אני כי המחוקק יקדיש תשומת לב לענין זה על מנת שבמערכת הבחירות הבאה נוכל כבר להתברך בחוק תעמולה חדש.

שלטי התעמולה

14. נושא מרכזי שהעסיקני במערכת הבחירות היה נושא שלטי התעמולה. מרבית הרשימות נעזרו בפעילים אשר תלו שלטי תעמולה ברחבי הארץ, לאורך הכבישים ובמרכזי הערים. פעמים רבות נתלו שלטים אלה במקומות אסורים תוך סיכון של הפעילים ותוך יצירת מפגע בטיחותי וסביבתי ממנו סבל הציבור בכללותו. בכל הנוגע לתליית שלטי תעמולה במקומות שלא יועדו לכך פניתי

לרשימות המתמודדות מספר פעמים במהלך מערכת הבחירות. כן קיימתי בנושא זה ישיבות עם הגורמים הרלוונטיים המופקדים על אכיפת הכללים בתחום זה. בענין זה יש לציין במיוחד את פעילותה הנמרצת של מע"צ-החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (להלן: מע"צ) אשר הגישה מספר דו"חות אודות שלטי תעמולה שניתלו שלא כדין ובענין זה ניתנו צווים שהורו לרשימות להסיר את השלטים שניתלו מטעמן ולבסוף, ביחס לשלטים שלא הוסרו, ניתן צו המורה למע"צ להסיר את השלטים בעצמה ולמסור דיווח אודות עלות ביצוע הצו. כן יש לציין את המועצה לישראל יפה אשר פעילים מטעמה העבירו דיווחים רבים על שלטי תעמולה שניתלו שלא כדין. בסך הכל, העבודה מול הגורמים בשטח התנהלה ללא תקלות אולם לקראת מערכת הבחירות הבאה מומלץ לקבוע נוהל מסודר לטיפול בתלונות בענין שלטי תעמולה שניתלו שלא כדין.

בענין האמור יצוין, כי הגם שהפעם נעשה שימוש על ידי רוב פעילי הרשימות המתמודדות בטכניקה של תליית שלטים באמצעות חבלים אשר הסרתם הינה פשוטה יחסית, חלק קטן מפעילי הרשימות פעל בניגוד להוראתי המפורשת והשתמש בשלטי תעמולה שהודבקו על קירות ואף בריסוס כתובות גרפיטי. שיטות אלה יוצרות מפגע אשר נשאר זמן רב לאחר הבחירות והסרתו הינה מסובכת ויקרה יותר. נגד מפגעים אלה יש לנקוט בצעדים חריפים.

15. אין ניתן לסיים את הדיון בסוגית שלטי התעמולה בלא להתייחס לארוע הטרגי בו נהרג ליעד גולן ז"ל ביום שבת, ה-25.3.06, שלושה ימים לפני מועד הבחירות. על פי הפרסומים בעיתונות, ליעד התחשמל למוות בעת שטיפס על עמוד חשמל במטרה לתלות על העמוד שלט תעמולה של מפלגת העבודה. ארוע

זה בו קופחו חייו של אדם צעיר הינו אסון מחריד שחובה היה למנועו. רק ימים ספורים קודם לכן, ביום 22.3.06, הוצאתי הנחיה מפורשת לרשימות בה עמדתי על חומרת התופעה של תלית שלטי תעמולה על עמודי חשמל והוריתי לרשימות להנחות באופן חד-משמעי את הפעילים מטעמן להימנע לחלוטין מהתנהגות זו. למרבה הצער נראה כי הדברים לא נקלטו. פרטיו של הארוע החמור נבדקים כיום על ידי המשטרה ועל כן לא ארחיב בענין זה אולם רואה אני להדגיש את החובה המוטלת על רשימות המתמודדות בבחירות לאסור על הפעילים מטעמן להסתכן בתליית שלטי תעמולה ובעיקר לאסור עליהם לטפס על עמודי חשמל. כן רואה אני להמליץ כי במסגרת דיני התעמולה תינתן סמכות ליו"ר ועדת הבחירות להפעיל סנקציות חמורות ביותר כנגד רשימות ששלטיהן יימצאו תלויים על עמודי חשמל.

חלוקת קמיעות ומתן ברכות לבוחרים

16. מספר פעמים במהלך מערכת הבחירות נדרשתי לשאלות שנגעו לחלוקת קמיעות ומתן ברכות לבוחרים. סוגיות אלה אינן חדשות ועסקן בהן גם יושבי-ראש של ועדת הבחירות המרכזית במערכות בחירות בעבר. על אף הכללים הברורים שנקבעו בסוגיה זו נראה כי השאיפה להשפיע בכל אמצעי שהוא על דעת הבוחר היא חזקה ביותר. את עמדתי בענין חלוקת קמיעות ומתן ברכות הבעתי במסגרת החלטותיי במערכת הבחירות ואיני רואה טעם לחזור על הדברים (ראו: תב"כ 7/17 פורז נ' ש"ס, תב"כ 13/17 פורז נ' ש"ס ותב"כ 23/17 מרז-יחד נ' ש"ס). יחד עם זאת, לטענה אחת ששבה ועלתה במערכת הבחירות יש להשיב וזו הטענה בדבר ההבדל שבין "מתן ברכה לבוחרים" לבין "הבטחה להעניק ברכה".

17. סעיף 122(6) לחוק הבחירות לכנסת קובע בזו הלשון:

122. ואלה דינם מאסר חמש שנים או קנס 20,000 לירות:

**"שחיתות
ואיום**

....
(6) המשדל אדם להצביע או להימנע מלהצביע, בכלל או בעד רשימת מועמדים מסויימת, בדרך של השבעה, קללה, נידוי, חרם, נדר, התרת נדר, הבטחה להעניק ברכה, או מתן קמיע; לענין זה, "קמיע" - לרבות כל חפץ שבעיני חלק מהציבור יש ביכולתו להיטיב או להרע עמו."
[ההדגשה הוספה - ד.ב.]

הנה כי כן, על פי לשונו של סעיף 122(6) קיים איסור על שידול "אדם להצביע...בדרך של...הבטחה להעניק ברכה". הטענה שנטענה בענין זה היתה שמתן הברכה לכשעצמה אינה פעולה אסורה ורק הבטחה ליתן ברכה, כחלק משידול להצביע, נאסרה בחוק.

18. הבחנה מדומה זו, בין "מתן ברכה" לבין "הבטחה לברכה", אינה מקובלת עלי ואינה עולה בקנה אחד עם תכלית החוק. מתן ברכה לבחוריה של רשימה מסוימת היא בגדר הפרה של סעיף 122(6) שכן ברכה הניתנת על ידי רב - לא כל שכן רב בעל שם - יש בה כדי להשפיע שלא כדין על חלקים מן הציבור. עמד על כך השופט חשין בעת שהחליט לפסול שידור ברכת "מי שברך" שברך הרב כדורי ז"ל את קהל בוחריה של רשימת "אהבת ישראל" שהתמודדה בבחירות בשנת 2003:

"יש אנשים בקהלנו המאמינים בברכה מעין זו; יש אנשים המושפעים מן הברכה לעניינה של הצבעה בבחירות; ובהוראת סעיף 122(6) לחוק הבחירות נתכוון החוק למנוע תופעה זו הנראית בעיניו בלתי ראויה ובלתי רצויה."

החוק אינו מצטמצם, אפוא, לאיסור על שידול להצביע בדרך של "הבטחה לברכה" דהיינו: "הצבע לי ואברך אותך". תכלית החוק היא למנוע כל השפעה בלתי ראויה על שיקול דעתו של הבוחר ולהשפעה בלתי ראויה נחשבת גם השיטה של מתן ברכות לבוחריה של רשימה מסוימת במסגרת תעמולת הבחירות. יש לדחות, אפוא, את הטענה בדבר קיומה של הבחנה בין "הבטחה למתן ברכה" לבין פעולה של "מתן ברכה" ושתי פעולות אלה הן אסורות בהקשר של תעמולת בחירות על פי סעיף 122(6) לחוק הבחירות לכנסת.

סיכום

19. לסיכום, אני רואה להדגיש כי חקיקת הבחירות בישראל שונה באופייה משיטת החקיקה המקובלת בכנסת. השוני מתבטא בעיקר בשני מאפיינים; המאפיין האחד הוא בכך שחקיקת הבחירות מאד פרטנית ומעגנת בחוק ראשי פרטי פרטים של סמכויות ועדת הבחירות, וכוללת הוראות מפורטות מאד של היתרים ואיסורים, גם בנושאים טכניים שאינם מעוגנים בדרך כלל בחקיקה ראשית. המאפיין השני, הוא התיקונים הרבים שהונהגו במהלך השנים בחוקי הבחירות ותוקנו כטלאי על גבי טלאי כדי לתת מענה לבעיות קונקרטיות שהתעוררו משך השנים, תוך שהוראות מיושנות נותרו על כנן.

הגיעה העת, לדעתי, לחוקק חוק בחירות חדש שיחליף את החוקים הקיימים ויבטא את השקפת המחוקק ביחס לבחירות, באופן שיעלה בקנה אחד עם הוראת סעיף 4 לחוק יסוד: הכנסת ולעקרונות השיטה, כך שהאמצעים, הכללים וסמכויות הפיקוח שייקבעו בו יבטאו את העקרונות הדמוקרטיים של בחירות ישירות, שוויוניות וחשאיות.