

**ועדת הבחירות המרכזית לכנסת
ה-15 ולראש הממשלה**

החלטות

לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959
לפי חוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965

**מהבחירות לרשויות המקומיות
שהתקיימו בנובמבר 1998**

ירושלים, אדר תשנ"ט – מרס 1999

תוכן העניינים

עמ' 6

מבוא

ער"מים – עתירות לקביעה בדבר
רשימה מנועה

עמ' 9

ער"מ 1/98 - עתירה לקביעה בדבר
רשימה מנועה (נצרת עילית)

עמ' 32

ערעור על החלטת יושב-ראש ועדת
הבחירות המרכזית בער"מ 1/98

עמ' 59

ער"מ 2/98 – עתירה לקביעה בדבר
רשימה מנועה ובקשה להארכת מועד
(כרמיאל)

**החלטה בבקשה לצו מניעה המתייחס
לאיסור השימוש בנכסי הציבור**

**החלטה בתר"מ 1/98 – איסור
פירסום מודעות בעיתונים על חשבון
קופת העיריה**

עמ' 65

**החלטה בבקשה לצו מניעה המתייחס
לשימוש באותיות הרשימה פרט
לתקופת 42 הימים שלפני יום
הבחירות**

**החלטה בתר"מ 2/98 – שימוש
באותיות "נטו" לציון רשימת
המועמדים**

עמ' 74

**החלטות בבקשות לצווי מניעה
המתייחסות לתעמולת בחירות
באמצעות שלטים**

עמ' 81 **החלטה בתר"מ 18/98 – איסור תליית שלטי תעמולה במקומות האסורים על-פי החוק**

עמ' 86 **החלטה בתר"מ 68/98 – איסור תליית שלטי תעמולה במקומות האסורים על-פי החוק**

עמ' 90 **החלטה בתר"מ 78/98 – איסור השימוש בשילוט חוצות לצרכי תעמולת בחירות**

עמ' 95 **החלטה בתר"מ 85/98 – איסור השימוש בשילוט חוצות לצרכי תעמולת בחירות**

עמ' 100 **החלטה בתר"מ 170/98 – איסור השימוש בשילוט חוצות לצרכי תעמולת בחירות**

**החלטה בשאלת סמכות יושב-ראש
ועדת הבחירות המרכזית לאכוף ציות
לצו מניעה**

**החלטה בתר"מ 144/98 – חוסר
סמכות לכוף על-פי פקודת בזיון בית
משפט את הציות לצו מניעה**
עמ' 105

**החלטות בבקשות לצווי מניעה
המתייחסות לתעמולת בחירות
הקשורה במתן מתנות**

**החלטה בתר"מ 94/98 – איסור
הענקת בקבוקוני שמן סגולה לבוחרים**
עמ' 116

**ערך 1/98 – על החלטת יושב-ראש
ועדת הבחירות המרכזית בתר"מ
94/98**
עמ' 126

**החלטה בתר"מ 153/98 – איסור
חלוקת קמיעות במסגרת תעמולת
בחירות**
עמ' 128

החלטה בתר"מ 107/98 – איסור

חלוקת תיקי אוכל כשי לתלמידי גני

עמ' 136

הילדים ומתנות מכל סוג שהוא

החלטות בבקשות לצווי מניעה

התייחסות לקיום טקסים

החלטה בתר"מ 22/98 – טקס חגיגי

עמ' 141

לציון "40 שנה למעלות"

החלטה בתר"מ 84/98 – טקס חנוכת

עמ' 145

שדרת מוטה גור – במזכרת בתיה

מבוא

חוברת זו מכילה לקט מהחלטותיי, בתפקידי כיושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, במסגרת מערכת-הבחירות האחרונה לרשויות המקומיות. בפתח החוברת הובאו שתי החלטות בעתירות לקביעה בדבר רשימה מנועה, לפי סעיפים 39א ו-39ב לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965. אחת מן ההחלטות הללו בוטלה בערעור, ולמען השלמות כללתי בחוברת גם את פסק-דינו של בית המשפט העליון בערעור על החלטתי. רוב ההחלטות האחרות המובאות בחוברת ניתנו בבקשות למתן צווי-מניעה, לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959.

הבחירות לרשויות המקומיות התקיימו ביום 10 בנובמבר 1998. מועד הבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה הוקדם ליום 17 במאי 1999. ההחלטות שנכללו בחוברת עוסקות בשאלות העשויות להתעורר גם במסגרת הליכים שיידונו לפניי במערכת הבחירות לכנסת ולראש הממשלה. לאור זה, ובהתחשב בסמיכות המועדים, ראיתי טעם להחיש ככל האפשר את הוצאת החוברת לאור. הדבר לא היה מתאפשר ללא עזרתן הפעילה של מנכ"ל ועדת הבחירות

המרכזית, גבי תמר אדרי, ומנהלת לשכת המנכ"ל, גבי אורלי עדס, שהשקיעו עבודה רבה בעריכת החומר והכנתו לדפוס. תודתי נתונה לשתיהן. כן יבוא על הברכה עוזרי המשפטי, עורך-דין אריאל עמינצח, על עבודתו המאומצת בהגהת החומר.

קובץ זה מצטרף לסדרה של קבצים דומים שפירסמו קודמיי בתפקיד יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית. אני מקווה, שבדומה לקבצים הקודמים, יהיה גם בו כדי להנחות את העושים במלאכת הבחירות - המתמודדים, הפעילים מטעמם ויועציהם המשפטיים - בדבר המיגבלות שמטיל החוק על אמצעי התעמולה ובסוגיות משפטיות נוספות מתחום דיני הבחירות.

אליהו מצא

שופט בית המשפט העליון

יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

ער"מים

עתירות לקביעה בדבר

רשימה מנועה

ער"מ 1/98

לפני יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

השופט אליהו מצא

היועץ המשפטי לממשלה

העותר:

על ידי פרקליטות המדינה

נגד

רשימת מולדת – גשר – צומת לבחירות

המשיבה:

לרשויות המקומיות, נצרת – עילית

על ידי בא-כוחה זאב הרטמן

עתירה לקביעה בדבר רשימה מנועה

א' בחשוון תשנ"ט (21.10.98)

תאריך הישיבה:

עו"ד עוזי פוגלמן

בשם העותר:

עו"ד הדר אלראי

בשם המשיבה:

החלטה

לפניי עתירת היועץ המשפטי לממשלה, בה הנני מתבקש לקבוע בתוקף סמכותי לפי סעיף 39ב לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, ולאחר התייעצות עם סגניי, כי המשיבה היא רשימה המנועה מלהשתתף בבחירות, באשר יש במטרותיה או במעשיה, במפורש או במשתמע, משום הסתה לגזענות, כמשמעה בסעיף 39א לחוק.

2. ביום 28.9.98 נכרת הסכם בין גשר תנועה חברתית לאומית (להלן: "גשר"), לבין מולדת תנועת נאמני א"י וההגנה (להלן: "מולדת") ולבין צומת נצרת-עילית (להלן: "צומת"), בדבר הגשתה של רשימה משותפת לבחירות למועצת העיר נצרת-עילית ובדבר הצגת מועמדותו של זאב הרטמן (להלן: "הרטמן") כמועמדן המשותף של הסיעות המתקשרות לראשות העיר נצרת-עילית. בהסכם נקבע כי כינוי הרשימה המשותפת יהיה מולדת-גשר-צומת ואות הרשימה תהא האות "ץ".

ביום 7.10.98 הגישה המשיבה לפקיד הבחירות בנצרת-עילית את רשימת מועמדיה לבחירות למועצת העיר. הרשימה מונה אחד-עשר מועמדים, והרטמן הוא הראשון שבהם. שמו של הרטמן צוין גם כבא-כוח הרשימה. בו ביום (7.10.98) הוגשה לפקיד הבחירות הצעת הסיעות מולדת וגשר, המציגה את הרטמן כמועמדן לראשות העיר, בהתאם לסעיף 5 לחוק הרשויות

המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975. פקיד הבחירות אישר את הרשימה המשיבה וקבע לה, כבקשתה, את האות "ץ". כמו כן אישר את ההצעה, לפיה הוצג הרטמן כמועמד לראשות העיריה.

3. עתירת היועץ המשפטי לממשלה מבוססת על שורה של פירסומים שנעשו על-ידי הרטמן ועל-ידי סיעת צומת במסגרת מסע הבחירות לרשויות המקומיות. פירסומים אלה (בהם כרוזים שהופצו על-ידי הרטמן ודברים שאמר בראיונות עיתונאיים עימו) כללו, לטענת היועץ המשפטי, התבטאויות גזעניות חמורות שלפי הנטען יש בהן כדי להצביע על עמדותיהם וכוונותיהם לעתיד של הרשימה המשיבה ושל הרטמן כעומד בראשה. הפירסומים העיקריים, עליהם סמך היועץ המשפטי עמדה זו, הם כרוז שהופץ על-ידי הרטמן ומצע של צומת והרטמן. בכרוז, שמן האמור בו נובע כי הופץ לקראת סוף חודש אוגוסט 1998, נאמר כך:

"לתושבי שכונת בן – גוריון נצרת עילית

סיוט הטרדות הערבים

יגמר בעוד כ- 75 יום!

ב- 10 לנובמבר עם תחילת כהונתי כראש העיר נצרת עילית אני מתעתד לבצע מידית את הפעולות הבאות:

א. יונחו אבני שפה לאורך כל פארק הזיתים שיצבעו בצבעים אדום ולבן (חניה אסורה) פקח עירוני יוצמד

לשכונה.

ב. ילקחו שוטרים בשכר על חשבון העיריה שיפקחו על בטחון השכונה.

ג. רחוב סביון יהפך להיות רחוב חד סיטרי כאשר החניה תותר לדיירי השכונה בלבד (יחולקו תוי חניה לדיירי השכונה).

ד. **נבהיר באופן שאינו משתמע לשתי פנים כי אין לערבים מה לעשות בשכונת בן גוריון!**

הרטמן זאב מועמד לראשות עיריית נצרת עילית (הדגשים במקור).

בפרק הראשון במצע שהופץ על-ידי צומת והרטמן נאמר:

"נצרת עילית – עיר יהודית

צומת חרדה מהשתלטות מואצת של אוכלוסיה ערבית על בתים וקרקעות של יהודים בנצרת עילית, תפעל בנמרצות לבלימת התופעה באמצעים הבאים:

א. צומת תכריז על שינוי סדרי עדיפויות באיכלוס. כל משפחה יהודית שתתישב בנצרת עילית תזכה להטבות כגון: עזרה וסיוע בהוצאות העברת הדירה, סידורים ראשוניים בישוב, הנחות בארנונה וחכרה בוותק צבאי בעבודה.

ב. הקמת עמותות רשומות בחוק שדרך תגדל אוכלוסיית היהודים בעיר, יוצאי צבא, ותיקים ועולים חדשים.

ג. מאחר וכוונותיה של צומת אינן גזעניות, ניתנת כאן התחייבות כי בני המיעוטים המתגוררים כיום (יום הבחירות – נובמבר 98) בנצרת עילית, יוכלו להמשיך ולנהל חיים תקינים ושלווים, אולם יש לבלום בצורה חוקית את המשך הפיכת העיר לבלתי יהודית".

עוד סומכת העתירה על מודעות שפורסמו בעיתונות המקומית בנצרת-עילית ביום 25.9.98, היינו מספר ימים לפני כריתת ההסכם שמכוחו הוקמה הרשימה המשיבה. בפירסום שובצו, זו ליד זו, מודעות תעמולה לבחירות, בהן מודעה הנושאת את כינוי הרשימה "ץ" ומתחתיה הכיתובים הבאים:

"נעצור את ההשתלטות הערבית על נצרת עילית

נעצור את האבטלה

נעצור את האלימות ברחובות העיר

נעצור את בזבזי כספי הציבור"

במודעה זו צוין כי היא מתפרסמת מטעם מטה הבחירות של הרטמן כמועמד לראשות העיריה. במודעה סמוכה לה נכללו איחולים לחגים לתושבי נצרת-עילית מאת "הרטמן זאב לראשות עירית נצרת-עילית וחברי מפלגת מולדת, גשר, צומת". הקריאה "נעצור את ההשתלטות הערבית על נצרת-עילית" מבטאת, לדעת

היועץ המשפטי לממשלה, קריאה גזענית בוטה. בכך שקריאה זו התפרסמה במודעה הכוללת את הכינוי "ץ", ובסמוך למודעה משותפת להרטמן ולסיעות המרכיבות את הרשימה המשיבה, יש, כנטען, משום ראייה כי גם הסיעות השותפות ברשימה המשיבה הזדהו עם הקריאה הגזענית האמורה.

4. להשלמת הדרוש מן הפן העובדתי אבקש להוסיף: הרטמן הינו חבר מועצת העירייה היוצאת. הוא נבחר לכהונה זו במסגרת סיעת צומת, שכינויה בבחירות הקודמות היה "ץ", והוא חבר יחיד מטעם סיעה זו במועצה היוצאת. חודשים אחדים לפני כריתת ההסכם להקמת הרשימה המשיבה פתח הרטמן במסע בחירות בו הציג עצמו כמועמד של צומת לראשות העירייה בקדנציה הבאה. הפירסומים שעליהם הושתתה העתירה שלפניי נעשו במסגרת מסע בחירות זה. נראה שסיעת צומת בכנסת, שבבחירות הקודמות היתה סיעת האם של צומת נצרת-עילית, התנערה במועד כלשהו (הסיבות לכך לא נתבררו) מהרטמן. לא נתברר אם לעובדה זו היתה השפעה על התקשרות סיעתו של הרטמן עם סיעת מולדת וגשר בהסכם להגשת רשימה משותפת. בדיון לפניי טען הרטמן, כי לאחר כריתת ההסכם בין הסיעות החליטה המשיבה למחוק את שמה של צומת משם הרשימה, אך לטענה זו לא הובאה כל ראייה שאוכל לסמוך עליה.

5. עוד בטרם הוקמה הרשימה המשיבה, ביום 17.9.98, פנתה האגודה לזכויות האזרח בישראל אל היועץ המשפטי לממשלה בבקשה כי יגיש עתירה למנוע מסיעת צומת נצרת-עילית מלהשתתף בבחירות. בפניית האגודה צוטטו חלק

מהתבטאויותיו של הרטמן, ועל יסודן נטען כי "מטרותיה המפורשות של הרשימה שוללת את האופי הדמוקרטי של מדינת ישראל ומהווה הסתה לגזענות". עוזרת היועץ המשפטי לממשלה השיבה לפנייה זו לאמור, כי מאחר ורשימות המועמדים טרם הוגשו, אין עדיין בסיס להגשת עתירה לפי סעיף 39 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות). כן ציינה, כי גם משיוגשו הרשימות יש להניח בשלב הראשון את הטיפול בשאלה לוועדת הבחירות של הרשות המקומית, בעוד שהיועץ המשפטי לממשלה יידרש לנושא, אם ימצא לנכון לעשות כן, לאחר שוועדת הבחירות המקומית תקבע עמדתה.

לאחר שהמשיבה הגישה את רשימתה לפקיד הבחירות, פנתה עוזרת היועץ המשפטי לממשלה, בשם היועץ המשפטי, אל יושב-ראש ועדת הבחירות המקומית נצרת-עילית בבקשה לדון ולהחליט אם בהתבטאויות, שיוחסו להרטמן בפניית האגודה לזכויות האזרח בישראל, יש משום הסתה לגזענות המצדיקה הגשת עתירה למנוע מן המשיבה השתתפות בבחירות לרשויות המקומיות. ועדת הבחירות המקומית נדרשה לשאלה שהוצבה בפניה, שמעה הסברים לרקע המשפטי מפי נציג של משרד הפנים וקיימה דיון שבגידרו שמעה גם את הסבריו של הרטמן. בסופו של דבר קבעה, כי מאחר ואין לה הכלים המשפטיים לעמוד על משמעות המונח "גזענות" הריהי מחליטה שלא להגיש עתירה ליושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית.

6. משקיבל החלטה זו הגיש היועץ המשפטי לממשלה (ביום 16.10.98) את העתירה שלפניי. עם הגשתה הועדתי את הדיון בה

ליום 21.10.89. בהחלטה נקבע כי על המשיבה להגיש "כתב תשובה, בו תפרט את מלוא העובדות עליהן נסמכת התשובה, את כל הטענות המשפטיות ואת האסמכתאות שעליהן מבוססות הטענות. העובדות עליהן נסמכת התשובה שאין לגביהן ראיות בכתב יאומתו בתצהיר".

המשיבה הגישה כתב תשובה וכן תצהיר מפי הרטמן, ואילו מטעם היועץ המשפטי לממשלה הוגשו השלמות לכתב העתירה המקורי. בדיון שהתקיים לפני אתמול, במשכן הכנסת, נכחו גם ארבעת סגני היושב-ראש (חברי הכנסת אלי גולדשמידט וראובן ריבלין, מר יהודה אבידן ועורך דין דוד רותם), חלק ממועמדי הרשימה וכן חבר הכנסת רחבעם זאבי כנציג סיעת האם של מולדת המקומית, שהיא אחת השותפות המרכיבות את הסיעה המשיבה. בדיון נשמעו טענות בא-כוח היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטה של המשיבה. ניתנו תשובות והסברים מפי הרטמן. כן נשמעו הצהרה מפי גב' יהודית מדגיר, ממועמדי הרשימה המשיבה, והערות מפי חבר הכנסת זאבי, כנציג סיעת מולדת.

לאחר שמיעת הטענות קיימתי ישיבה, בה נועצתי בסגניי ושמעתי את הערותיהם, אותן הבאתי בחשבון בגיבוש החלטתי.

7. סעיף 39א לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) קובע כי :

מניעת	39א. רשימת מועמדים לא תשתתף
השתתפות	בבחירות לרשויות המקומיות לפי חוק
רשימת	זה אם יש במטרותיה או במעשיה,
מועמדים	במפורש או במשתמע, אחד מאלה :

(1) שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי ;

(2) שלילת האופי הדמוקרטי של המדינה ;

(3) הסתה לגזענות ;

ואילו בסעיף 39 לחוק, בחלקיו הדרושים לענייננו, נקבע:

קביעה
בדבר
רשימה
מנועה

39.ב. (א) יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, לפי חוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה [נוסח משולב], התשכ"ט–1969, רשאי, בהתייעצות עם סגניו, לקבוע כי רשימת מועמדים שהוגשה לפי חוק זה היא רשימה המנועה מלהשתתף בבחירות לפי סעיף 39א (להלן – רשימה מנועה).

(ב) קביעה לפי סעיף קטן (א) תיעשה על פי עתירה של ועדת הבחירות של הרשות המקומית הנוגעת בדבר, שעל הגשתה החליטה הועדה ברוב חבריה, או של היועץ המשפטי לממשלה; העתירה תוגש לא יאוחר מהיום העשרים וחמישה שלפני יום הבחירות.

הוראות אלו נתוספו לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) מכוח תיקון לחוק שנתקבל בכנסת ביום 28.7.98 ופורסם ביום 4.8.98 (חוק הרשויות המקומיות (בחירות) (תיקון מס' 28), התשנ"ח–1998). הוראת סעיף 39א קובעת נורמה חקיקתית זהה

לנורמה הקבועה בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת, שהוחק בשנת התשמ"ה, בעקבות הערות בית המשפט בפרשת ניימן הראשונה (ע"ב 2/84, 3 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה, פ"ד (2) 225). מטרת תיקונו האמור של חוק הרשויות המקומיות (בחירות) היתה להחיל על רשימות מועמדים, המבקשות להתמודד בבחירות לרשויות המקומיות, אותו הסדר חוקי החל מכוח סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת על רשימות מועמדים המבקשות להתמודד בבחירות לכנסת. הרי זה, בעליל, מהלך נוסף בשורת מעשי חקיקה קודמים, ששמו להם למטרה לאסור מלחמה על הגזענות, לגונן על מדינת ישראל מפני הסכנות החמורות הגלומות בתפיסות רעיוניות אנטי-דמוקרטיות וגזעניות ולשמור על אופייה היהודי והדמוקרטי של המדינה (לסקירת מהלכים אלה ראו ע"פ 2831/95 אלבה נ' מדינת ישראל, פ"ד (5) 221, בעמ' 252-254). הרחבת גדר המניעה של בעלי תפיסות גזעניות להשתתף בבחירות, מן הזירה הממלכתית אל הזירה המקומית, נועדה להגשים תכלית חשובה. נראה שהזירה המקומית, לא פחות מן הזירה הממלכתית, עלולה להוות כר פורה ליישומן של תפיסות גזעניות בחיי המעשה. כך, למשל, הנהגת מדיניות מפלה בנושאי שיכון, תעסוקה, רישוי עסקים, חינוך ורווחה, המכוונת לפגוע בחלק מתושבי המקום על רקע שונות בשיוך הלאומי, תביא למימוש, בחיי הפרט והציבור, של מגמות גזעניות שמקומן לא יכירנו במדינה דמוקרטית. השתלטות של גורמים פוליטיים בעלי תפיסות גזעניות על עיריות או על מועצות מקומיות כאלה ואחרות, טומנת סכנה חמורה שיש להישמר מפניה.

ביישמו את הוראת סעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת עמד בית המשפט על כך שחקיקה המונעת מרשימה פוליטית את ההשתתפות בבחירות לכנסת פוגעת, לא רק בזכות הבחירה הפאסיווית של מועמדי אותה רשימה, אלא גם בזכות הבחירה האקטיווית של כל בוחר מבין תומכיה; ושתי הזכויות הללו מוכרות כזכויות יסוד הנגזרות מחופש הביטוי. על רקע זה ציין הנשיא שמגר בפרשת ניימן השניה, כי "מהותו של הנושא, היינו צמצומה של זכות יסוד חוקתית, היא שנושאת עמה, מניה וביה, גם את אמת המידה, לפיה פרשנותה של ההוראה מן הנכון שתהיה דווקנית, צרה ומצמצמת ואשר לאורה לא יופעלו הוראותיו של סעיף 7א אלא במקרים קיצוניים ביותר" (ע"ב 1/88 ניימן נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה, פ"ד מב(4) 177, בעמ' 187). בפסק-דינו הוטעם כי יסודותיו של סעיף 7א אינם כוללים רכיב תוצאתי הסתברותי. גישתו המצמצמת לפרשנות הסעיף באה לידי ביטוי בהתווייתן של שתי אבני-בוחרן עיקריות: האחת, כי הביטוי הפסול שבמטרותיה של הרשימה יעלה כדי מאפיין דומיננטי ומרכזי בשאיפותיה או פעולותיה; והשניה, כי לקיומו של הפסול צריכות להימצא ראיות ברורות, חד-משמעיות ומשכנעות (שם, בעמ' 187-188). גישה זו אומצה גם בפרשיות נוספות בהן נתבקש בית המשפט לפסוק בדבר קיום צידוק למנוע מרשימת מועמדים להשתתף בבחירות (ראו: ע"ב 2/88 בן שלום נ' יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה, פ"ד מג(4) 221, דברי השופט שי' לויך בעמ' 250-251; ע"ב 2858/92 מובשוביץ נ' יושב-ראש ועדת הבחירות לכנסת השלוש-עשרה, פ"ד מו(3) 541; וע"ב 2805/92 רשימת "כך" לכנסת השלוש-עשרה נ')

יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה,
תקדין-עליון 92(2) 1587). אותם שיקולי איזון הנחו את בית
המשפט גם בבואו להכריע בשאלת החלתו של סעיף 5 לחוק
המפלגות, התשנ"ב-1992, המעמיד עילות דומות למניעת רישומה
של מפלגה פוליטית (רע"א 7504/95 **יאסין נ' רשם המפלגות**, פ"ד
(2) 45, ורע"א 2316/96 **איזקסון נ' רשם המפלגות**, פ"ד (2)
529). אין צריך לומר, שאותן אמות-מידה צריכות להנחות את
יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית גם לעניין הפעלתו של סעיף
339 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות).

8. העתירה שלפניי היא העתירה הראשונה המוגשת על-יסוד
הוראתו של סעיף 39א לחוק. העתירה מופנית נגד הרשימה
המשיבה. על-פי סעיף 39ב נתונה לי סמכות לקבוע כי רשימת
מועמדים מנועה מלהשתתף בבחירות לרשות מקומית, אם יש
במטרותיה או במעשיה – ולוא גם במשתמע – משום אחת
מאלה: שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינת העם היהודי,
שלילת אופייה הדמוקרטי של המדינה או הסתה לגזענות. עתירת
היועץ המשפטי לממשלה סומכת על היסוד השלישי, דהיינו כי
במטרותיה או במעשיה של המשיבה, במפורש או במשתמע, יש
משום הסתה לגזענות. העתירה, כאמור, מבוססת על פירסומים
והתבטאויות של הרטמן במסגרת מסע הבחירות שלו כמועמד
לראשות העיריה מטעם צומת ועל המצע שפורסם על-ידי צומת;
כל זאת לפני כינונה של הרשימה המשיבה. השאלות הטעונות
הכרעה בעתירה הן: ראשית, כלום יש יסוד לקבוע כי בפירסומים
ובהתבטאויות של הרטמן, במסגרת מסע הבחירות שלו, התקיים
היסוד של הסתה לגזענות; ושנית, בהנחה שהתשובה לשאלה

הראשונה היא בחיוב, כלום יש יסוד לקבוע שהסתה לגזענות נמנית גם עם מטרותיה של המשיבה.

לא למותר להוסיף כי אינני מתבקש, ואף אין בידי סמכות, להורות על מניעת השתתפותו של הרטמן בבחירות למועצת העיריה או לראשות העיריה. סעיף 39 לחוק מקים עילה למניעת השתתפותה בבחירות של רשימת מועמדים. אם יחליט יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית למנוע מרשימה פלונית מלהשתתף בבחירות תחול המניעה, מניה וביה, גם על מועמדותו של ראש הרשימה (אם אכן הוצעה מועמדותו) בבחירות לראשות הרשות המקומית. לפועל-יוצא זה מצוי בסיס בהוראת סעיף 4(ב) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975, המתנה את הזכות להיבחר כראש הרשות, בין היתר, בבחירתו של המועמד כחבר המועצה, כראשון ברשימת המועמדים של סיעתו. מאידך, אין החוק מעמיד עילה נפרדת לפסילתו האישית של מי שהינו מועמד לראשות הרשות, בשל איזו מן העילות שבכוחן להביא למניעת השתתפותה בבחירות של רשימת מועמדים.

בא-כוח היועץ המשפטי לממשלה השתית את עתירתו על שני נדבכים: האחד, כי מהתבטאויותיו וממעשיו של הרטמן, וכן ממצעה של צומת, שפורסם ביוזמת הרטמן לפני כינונה של הרשימה המשיבה, ניתן להעלות כי הרטמן וצומת הינם בעלי תפיסה גזענית וכי הסתה לגזענות מהווה מאפיין מרכזי של דמותם הפוליטית וכן של התוכנית שעל-פיה יצאו למסע הבחירות; והשני, כי הרשימה המשותפת, אף שהיא מורכבת

מצירופן של שלוש סיעות, אינה אלא המשכה של סיעת צומת בראשותו של הרטמן. כך מתחייב, לדעת היועץ המשפטי, מהצטרפותו של שתי השותפות האחרות (מולדת וגשר) לרשימת צומת, ומתמיכתן בהצבתו של הרטמן בראשות הרשימה ובהצגת מועמדותו, מטעמן, לראשות העיריה. עוד נטען, כי אימוץ האות "ץ", ששימשה את צומת הן בבחירות הקודמות והן במסע הבחירות הנוכחי, מזהה בעיני הציבור את המשיבה עם צומת; וכן, כי על זהות מטרותיה של המשיבה עם מטרות צומת והרטמן ניתן ללמוד מן העובדה שמטעם המשיבה לא פורסם מצע כלשהו, ואף לא הובעה כל הסתייגות מדברים שפורסמו במצעה של צומת או מן ההתבטאויות של הרטמן במסגרת מסע הבחירות שלו.

9. אינני רואה קושי בהכרעת השאלה הראשונה. הכרוז, שפורסם על-ידי הרטמן לקראת סוף חודש אוגוסט, כולל ביטויים גזעניים שקשה להעלות על הדעת חמורים מהם. בתגובתו לעתירה, התכחש הרטמן לאחריותו להפצת הכרוז האמור. לטענתו, הדפסתו והפצתו של הכרוז היו פרי יוזמתו של אחד מפעיליו; והכרוז עצמו הופץ מבלי שהוא עצמו ראה את תוכנו בטרם הופץ. בדיעבד עמד על חומרת העניין ומיהר להפיץ כרוז מתקן כהאי לישנא:

לתושבי שכונת בן-גוריון נצרת עילית

בכרוז קודם שיצא לאור מטעם רשימתי לא הובהר כי הכוונה למנוע כניסת ערבים לשכונה היא:
רק באשר לכאלה המטרידים נשים ובנות בשכונה.

עד כה היו המטרידים האלה מקרב הערבים, אבל אם יהיו מטרידים יהודים או אחרים – זה יחול גם עליהם!

זאב הרטמן מועמד לראשות עיריית נצרת

עילית

אני סבור, כי גם הכרוז המתקן לוקה, לא מעט, בקונוטציה גזענית. ואולם, מעבר לכך, גם גירסת הרטמן, בדבר נסיבות הפצתו של הכרוז הראשון, אינה אמינה. כן לא מצאתי אחיזה ראייתית לאמירתו של הרטמן כי הכרוז המתקן פורסם "מיד", כפי שנטען בתצהיר, או "תוך 48 שעות", כפי שטען בתשובה לשאלתי. על אחריותו של הרטמן לפירסום הכרוז הראשון ניתן ללמוד מהתבטאויותיו בשני ראיונות עיתונאיים שהעתקים מהם צורפו לעתירה. בכתב התגובה נאמר, כי הכתבות שצורפו לעתירה אינן אלא "קטעי ראיונות עיתונאיים" שנערכו עם הרטמן, אך לא נטען כי הדברים שצוטטו בראיונות אלה מפיו של הרטמן לא היו נאמנים. לכן, נודעת חשיבות לדברים שהובאו מפיו של הרטמן בראיונות האמורים.

הראיון הראשון התפרסם בעיתון "מעריב" מיום 30.8.98. לאחר ציטוט הדברים שנכללו בכרוז הראשון הובאה תגובת הרטמן כלהלן:

"בתשובה לשאלת מעריב אמר הרטמן אתמול כי הוא עומד מאחורי דבריו ואף זכה לדברי תמיכה ממאות אזרחים בעיר. עוד אמר כי אם ייבחר ימנע גם את

ההגירה הקיימת היום של ערבים מנצרת לנצרת
עילית".

מכתבה זו נובע שהרטמן מסר את תגובתו לעיתון ביום 29.8.98
והרי זה סמוך למועד בו הופץ הכרוז הראשון. ניסיונו של הרטמן
לתרץ את דבריו בראיון זה, בטענה כאילו התייחס לכרוז המתקן
ולא לכרוז הראשון, הותיר רושם עגום.

הראיון השני, בו נתבקשה תגובתו של הרטמן על האמור בכרוז
הראשון, פורסם בעיתון "הארץ" מיום 2.10.98. הפעם טען
(כלשון הציטוט בעיתון), כי "בכרוז שהבטיח לשחרר את
התושבים מיסיוט הטרדות הערבים' נפלה טעות...", וכי "צריך
היה לכתוב הטרדות בערבים – כלומר בשעות הערב".

חשוב להטעים כי באף אחד משני הראיונות העיתונאיים, ואף לא
בכרוז המתקן, לא טרח הרטמן להזכיר כי הכרוז הראשון נוסח
והופץ שלא על דעתו; וגם ניסיונו לתרץ מחדל זה אינו ראוי
לאימון.

10. בצדק טען בא-כוח היועץ המשפטי, כי גם המצע שפירסם
הרטמן בשם סיעת צומת מעיד על קיומה של תוכנית פעולה
המבוססת על הפלייתם של ערבים, בשל שיוכם הלאומי, ובשל כך
מהווה הסתה לגזענות. מן הראוי להקדים ולהדגיש, כי מצע זה,
אף שהתהדר בשמה של צומת, היה פרי יוזמתו ופעולתו של
הרטמן, ואין לו ולתנועת צומת המיוצגת בכנסת ולא כלום.
כנזכר לעיל, בשלב מסוים התנערה תנועת צומת מהרטמן, ומאז

פעל לבדו במסגרת סיעה שכינה אותה "צומת נצרת-עילית", והמצע שפורסם על ידו היה בשמה של "צומת" זו שאינה אלא הוא עצמו. בפרק "נצרת-עילית – עיר יהודית" הותוותה, כביכול, תוכנית לעידוד ההתיישבות של יהודים בנצרת-עילית; ואולם מפסיקה ג' של הפרק האמור, בה מדובר על זכותם של בני המיעוטים המתגוררים בנצרת-עילית ביום הבחירות "להמשיך ולנהל חיים תקינים ושלווים", מוצהרת הכוונה למנוע מערבים אחרים להתיישב בעיר. האמירה הפותחת פרק זה במצע – קרי: "מאחר וכוונותיה של צומת אינן גזעניות" – אין בה יותר מהתחסדות צבועה, האופיינית לבעלי השקפות גזעניות.

מן החומר שהומצא על-ידי היועץ המשפטי לממשלה ראויים לתשומת לב נתונים אחדים נוספים: בראיון בעיתון "הארץ" מיום 2.10.98 צוטט הרטמן כאומר כי המוכר את דירתו לערבי הוא "בוגד". להלן נאמר, כי לאחר התערבות אשתו של הרטמן שנכחה בראיון, תיקן הרטמן את דבריו ואמר כי המוכר את דירתו לערבי הוא "בוגד כלפי תושבי העיר". יחסו של הרטמן לערבים בא לידי ביטוי בוטה גם בדברים שצוטטו מפיו במקומון "ידיעות הגליל" מיום 20.7.97. על רקע ויכוח בינו לבין חבר מועצת העיריה סלים חורי, אמר הרטמן, כי "חורי לא ינחיל לתושבי נצרת עילית נורמות ודפוסי חיים של ערבים", ולהלן צוטט לאמור, כי "חורי רגיל לתרבות שלטון של ערבים, שוחד, בקשיש, וגניבות כספי ציבור". גם למובאות אלו לא באה כל הכחשה בתגובה לעתירה. כן אזכיר את עמדת הרטמן בדיון במועצת העיריה היוצאת שהתקיים ביום 16.4.97. כעולה מהעתק הפרוטוקול, שהומצא על-ידי בא-כוח היועץ המשפטי, על סדר

יומה של המועצה עמד אישור המלצותיה של ועדה עירונית למתן רישיונות עסק. אחד המבקשים, ערבי, הומלץ לקבלת רישיון לעסק של נגריה. הרטמן התנגד לאישור ההמלצה בנימוק כי "יש לעודד פעילות עסקית של יהודים", ואמירתו עוררה תגובה חריפה מצד חברי המועצה וראש העיריה. בפניי ניסה הרטמן לטעון, כי התנגדותו התבססה על שיקולים של איכות סביבה, וכי את הנרשם מפיו לפרוטוקול לא קרא ולכן לא מחה, אך בטענה זו לא מצאתי כל ממש.

11. המסקנה העולה מכל האמור היא, כי היסוד של הסתה לגזענות הוכח בראיות חד-משמעיות נגד הרטמן. עד לייסודה של הרשימה המשיבה פעל הרטמן, כאמור, במסגרת סיעתו צומת נצרת-עילית. אילו הגיש רשימת מועמדים במסגרת סיעתו האמורה כסבור הייתי כי רשימתו מנועה מלהשתתף בבחירות לרשות המקומית, באשר יש במטרותיה ואף במעשיה (קרי, הנהגות הרטמן כנציגה במועצת העיריה היוצאת), משום הסתה לגזענות. אלא שהרשימה שנגדה מופנית העתירה אינה עוד רשימתו של הרטמן אלא רשימה משותפת למולדת ולגשר. השאלה הממשית הניצבת להכרעה היא אם די בקביעה כי צומת נתגלתה כבעלת מטרות גזעניות כדי להביא לפסילתה של הרשימה המאוחדת. בא-כוח היועץ המשפטי, שהציע להשיב לשאלה זו בחיוב, ביסס את עמדתו על תשתית נסיבתית. ראשית, המשיבה לא פירסמה כל מצע משלה; ואף בהסכם שנכרת בין הסיעות, שמכוחו הוקמה המשיבה, אין כל זכר לא לקווי יסוד ואף לא לכוונה לדון בגיבושם של קווי יסוד כאלה בעתיד. ושנית, איש מן המועמדים ברשימה המשיבה לא פירסם הסתייגות מן

האמור במצעה של צומת, שפורסם ברבים חודשים רבים קודם לכן, ואף לא מהתבטאויותיו הבוטות של הרטמן בכרוזים ובאמצעי התקשורת. בנסיבות אלו, טען בא-כוח היועץ המשפטי, אין כלל להבחין בין סיעתו של הרטמן לבין הסיעה המשיבה. זו האחרונה אימצה את האות "ץ", שהיתה סימן-היכר של סיעת צומת, הציבה את הרטמן בראש הרשימה וגם הציעה אותו כמועמדה לראשות העיריה. בעיני הציבור, הרשימה המשיבה אינה אלא סיעתו של הרטמן בשינוי שם.

12. מטעם המשיבה הוצג במהלך הדיון מסמך עליו חתמו מועמדי הרשימה המשיבה, זולת הרטמן. המסמך נושא תאריך 16.10.98 וזה לשונו:

"הצהרת חברי רשימת 'מולדת גשר צומת'

אנו החתומים מטה המתמודדים ברשימה משותפת מטעם 'מולדת גשר צומת' למועצת העיר נצרת עילית מצהירים בזאת כדלקמן:

אין לנו כל חלק במסע הפירסום של זאב הרטמן לראשות עיריית נצרת עילית. תמיכתנו בזאב הרטמן לראשות העיר נתונה עקב הודעתו לתקשורת וחתימה על הסכם כי המצע החברתי של 'גשר' והמצע הלאומי של 'מולדת' ישמשו אותנו במערכת הבחירות ואותם ניישם עם זכיתנו בבחירות לראשות ולמועצת העיר נצרת עילית".

בצדק לכאורה טען בא-כוח היועץ המשפטי, כי למסמך זה קשה לייחס משקל רב. אף שעל-פי האמור בו נחתם ביום 16.10.98 לא

טרחה המשיבה להגישו אלא אתמול, ואף זאת רק בתגובה לשאלותיי ולאחר שבא-כוח היועץ המשפטי סיים את טיעונו הראשי. יתר על-כן: מן האמור במסמך נובע כי הרטמן, בהודעתו לתקשורת ובחתימתו על הסכם, קיבל כי המצע שאותו תיישם הרשימה המאוחדת יהיה מצעה החברתי של סיעת גשר ומצעה הלאומי של סיעת מולדת. דא עקא, שבא-כוח המשיבה הודה במפורש כי הרטמן לא חתם על הסכם מן הסוג המתואר, ואף לא היה בידו להראות שהרטמן מסר הודעה לתקשורת בדבר הסכמתו לתוכנית האמורה. ההתרשמות היא, כי נסיבות עריכתו של המסמך אינן מנותקות מהצורך להתמודד עם הנטען בעתירה. עם זאת, אין בידי לשלול לחלוטין את טענת בא-כוח המשיבה, כי שילוב שמותיהן של סיעות מולדת וגשר בשמה של המשיבה עשוי להעמיד את ציבור הבוחרים על הקשר בין תוכניתה של המשיבה לבין מצעיהן של סיעות האם מולדת וגשר; ואין צריך לומר, כי אף אחד מאלה לא הועמד בעתירה לביקורת.

13. אני מודה כי ההכרעה בעתירה נגד המשיבה גרמה לי ללבטים לא קלים. אמנם, קשה להבחין בחידוש כלשהו שהביאה עימה הרשימה המשיבה. קודם שהוקמה יצא הרטמן למסע הבחירות, כשהוא מציג את עצמו כמועמד לראשות העיריה מטעם צומת, והנה עתה הריהו ממשיך במסע הבחירות כשהוא מציג עצמו כמועמדן לראשות העיריה של צומת ושתי סיעות נוספות. אך האם ניתן לומר, כי די במה שהובא כדי להוביל למסקנה, כי הביטוי הפסול שבמטרותיה של הרשימה המשיבה אכן עולה כדי מאפיין דומיננטי ומרכזי בשאיפותיה או פעולותיה? לשאלה אחרונה זו הנני מתקשה להשיב בחיוב. כבר הזכרתי שאת

הוראתו של סעיף 39א – כמו את הוראת סעיף 7 לחוק-יסוד: הכנסת – ראוי להפעיל רק במקרים הקיצוניים ביותר, וכן כי לקיומו של פסול, שיהיה בו כדי להצדיק את מניעת השתתפותה של רשימה פוליטית בבחירות, צריכות להימצא ראיות ברורות, חד-משמעיות ומשכנעות. במה שהובא על-ידי היועץ המשפטי לממשלה היה, כפי שכבר ציינתי, כדי להצדיק את פסילתה של סיעת צומת בראשותו של הרטמן. אך אני מפקפק, אם די במה שהובא כדי להחיל אותו דין עצמו על הסיעה המשיבה. אינני מתעלם מכך שבעצם הצטרפותן לסיעתו של הרטמן העלו עליהן מולדת וגשר חשד כבד שהן מזדהות גם עם תוכניתו הגזענית; אך מסופקני אם די בחשד זה כדי להצדיק את פסילתה של רשימה, שטרם הכריזה וטרם עשתה דבר. לספק זה יש אחיזה מסוימת גם בטענת נציגי המשיבה, כי הבסיס הרעיוני לאיחוד של הסיעות הוא אימוץ המצע הלאומי של מולדת והמצע החברתי של גשר. טענה זו, כפי שכבר הערתי, לא הוכחה די הצורך; אך דומני שליצירת ספק יש להתחשב גם בה.

מחמת ספק זה, שיסודו בשורת הזהירות המיוחדת על-פיה הנני מצווה לנהוג בהפעלת הדין בכגון דא, הגעתי לכלל מסקנה שאין בידי להיענות לעתירת היועץ המשפטי בדבר הכרזתה של המשיבה כרשימה מנועה.

14. התוצאה איננה משביעת רצון. כלפי הרטמן הוכח בבירור שהוא לוקה בתפיסה גזענית בוטה ומשתמש בהסתה לגזענות ככלי פוליטי. אי קבלת עתירתו של היועץ המשפטי לממשלה מותירה את הרטמן בראשות הרשימה וכמועמדה לראשות

העיריה. גזירת המחוקק היא, שסמכותו של יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית תוגבל לכוח לקבוע שרשימת מועמדים פלונית תהא מנועה מלהשתתף בבחירות, ולא ניתן לו הכוח לקבוע כי המועמד לראשות העיריה או מועצה מקומית יהיה מנוע מלהשתתף בבחירות עקב התקיימותה לגביו של איזו מאותן עילות פסילה. והשאלה אם, מן הבחינה האמורה, לוקה החוק בחסר היא עניין למחוקק לענות בו.

במצב הדברים שנוצר יש פתח לחשש, שאם ייבחר הרטמן לראשות העיריה, או יזכה בבחירות בהגדלת כוחו במועצת העיריה, יוסיף לתת ביטוי, לא רק להלכה אלא גם למעשה, להשקפותיו הגזעניות הפסולות. מן הבחינה הציבורית זו תחזית מדאיגה, ואם יש בקרב הרשימה המשיבה אנשים שטובת הציבור ודמותה של החברה יקרים בעיניהם, צריכה תחזית זו להדאיג גם אותם. במסגרת הליך זה אינני אומר לנקוט עמדה בשאלה, אם קיימת לפי הדין דרך אחרת להביא לפסילת מועמדותו של הרטמן על בסיס אישי. לדידי, ולאור מה שנוכחתי והתרשמתי מן החומר שהובא בפניי, היה הרטמן מיטיב לעשות, אילו הסיק בעצמו את המסקנות הראויות והדיר את רגליו ממערכת הבחירות. המועמדים האחרים ברשימה רשאים, כמובן, להביע את דעתם גם בנקודה זו, ומכל מקום הריהם מצופים לפרסם ברבים את מטרות רשימתם וגם לנקוט עמדה פומבית, מפורשת וצלולה, ביחס להתבטאויותיו ומעשיו של הרטמן בתקופת כהונתה של מועצת העיריה היוצאת וכן במסע הבחירות שניהל בשם עצמו עד להקמתה של הרשימה המשותפת.

15. מזכירות ועדת הבחירות המרכזית תמציא את העתקי החלטה, עוד הערב, ליועץ המשפטי לממשלה ולבא-כוח המשיבה.

ניתנה היום, ב' בחשוון תשנ"ט (22.10.98), שעה 21:00.

אליהו מצא

שופט בית המשפט העליון

יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

ערעור על החלטת
יושב-ראש ועדת הבחירות
המרכזית
בער"מ 1/98

בבית המשפט העליון

בפני : כבוד הנשיא א' ברק

כבוד השופט ת' אור

כבוד השופט מ' חשין

רע"א 6709/98

המערער:

היועץ המשפטי לממשלה

נגד

המשיבה:

**רשימת מולדת – גשר – צומת לבחירות
לרשויות המקומיות, נצרת-עילית**

רשות ערעור לפי סעיף 39ב(ה) לחוק
הרשויות המקומיות (בחירות),
התשכ"ה-1965, על החלטת יושב-ראש
ועדת הבחירות המרכזית השופט א'
מצא

תאריך הישיבה :

ט' בחשוון תשנ"ט (29.10.98)

בשם המערער :

עו"ד עוזי פוגלמן

בשם המשיבה :

עו"ד הדר אלראי

פסק-דין

הנשיא א' ברק:

מתוך פירסומים והתבטאויות של ראש רשימת מועמדים לבחירות לראשות רשות מקומית ניתן לקבוע כי יש בהם משום הסתה לגזענות. מהן הדרכים בהן ניתן לקבוע כי יש במטרותיה או במעשיה של רשימת המועמדים משום הסתה לגזענות (כמשמעות ביטוי זה בסעיף 39 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965) – זו השאלה הניצבת בפנינו בערעור זה.

ההליכים

1. זאב הרטמן עמד בראש סיעת צומת במועצת העיר נצרת-עילית. לקראת הבחירות לרשויות המקומיות (שאמורות היו להתקיים ב – 10.11.98) נחתם (ביום 28.9.98) הסכם בין "גשר תנועה חברתית לאומית" (להלן – גשר), "מולדת נאמני א"י וההגנה" (להלן – מולדת) ו"צומת נצרת-עילית" (להלן – צומת). ההסכם קובע כי גשר, מולדת וצומת תגשנה רשימה משותפת (להלן – הרשימה המשותפת) לבחירות למועצת העיר נצרת-עילית. כן נקבע כי מר זאב הרטמן יעמוד בראש הרשימה המשותפת ויהיה המועמד המשותף של הסיעות המתקשרות לראשות העיר נצרת-עילית. כינוי הרשימה המשותפת יהיה מולדת-גשר-צומת. אות הרשימה המשותפת תהא האות "ץ".

2. הרשימה המשותפת הגישה (ביום 7.10.98) לפקיד הבחירות בנצרת עילית את רשימת מועמדיה לבחירות למועצת העיר. הראשון ברשימת המועמדים בת אחד-עשר החברים הוא הרטמן. הוא צויין גם כבא כוח הרשימה. כן הוצג מר הרטמן, בו ביום, כמועמד הסיעות מולדת וגשר, לראשות העיר (בהתאם לסעיף 5 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975). פקיד הבחירות אישר את הרשימה המשותפת. לבקשתה נקבעה לה האות "ץ". כן אושר מר הרטמן כמועמד לראשות העיר.

3. בעקבות אישורה של הרשימה המשותפת, פנה היועץ המשפטי לממשלה (ביום 16.10.98) אל יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית (השופט אי מצא). יושב-ראש ועדת הבחירות נתבקש לקבוע – בתוקף סמכותו לפי סעיף 39ב לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן – החוק), ולאחר התייעצות עם סגניו – כי הרשימה המשותפת מנועה מלהשתתף בבחירות באשר יש במטרותיה או במעשיה, במפורש או במשתמע, משום הסתה לגזענות. יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית שמע את טיעוני הצדדים. הוא נועץ בסגניו. הוא החליט כי יש יסוד לקבוע כי בפרסומים ובהתבטאויות של הרטמן, במסגרת מסע הבחירות שלו, כמי שעמד בראש סיעת צומת, התקיים היסוד של הסתה לגזענות. לעומת זאת – ומחמת הספק שיסודו בזהירות המיוחדת בה יש לנהוג בסוגיית הזכות לבחור ולהיבחר – הוחלט כי אין יסוד לקבוע שהסתה לגזענות נמנית גם עם מטרותיה של הרשימה המשותפת.

4. היועץ המשפטי לממשלה פנה בבקשה ליתן רשות לערער על החלטת יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית. הרשות ניתנה (ביום 28.10.98). למחרת היום נשמע הערעור. נקודת המוצא העובדתית המשותפת לשני הצדדים היתה קביעתו של יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, כי בפירסומים ובהתבטאויות של הרטמן, כמי שעמד אותה עת בראש סיעת צומת, התקיים היסוד של הסתה לגזענות. המחלוקת בפנינו התמקדה אך בשאלה, אם הונחה תשתית עובדתית מספקת לעניין הקביעה, כי הסתה לגזענות נמנית גם עם מטרותיה של הרשימה המשותפת. לאחר שנשמעו הצדדים פסקנו כי יש לקבל הערעור. קבענו כי הרשימה המשותפת היא רשימה המנועה מלהשתתף בבחירות למועצת העיר נצרת-עילית (האמורות להתקיים ב – 10.11.98), וזאת משום שיש במטרותיה ובמעשיה, הסתה לגזענות. ציינו כי את נימוקינו ניתן בנפרד. עתה הגיעה עת הנימוקים. נפתח בתשתית העובדתית, תוך שנעמוד על הפירסומים וההתבטאויות של הרטמן ועל הקשר ביניהם לבין מטרותיה של הרשימה המשותפת.

העובדות

5. ערב הבחירות עמד הרטמן בראש סיעת צומת (שסימנה "ץ") במועצת העיר נצרת-עילית. הוא היה נציגה היחיד במועצה. במצע שפורסם עוד בפברואר 1998, נרשם בין היתר:

”נצרת עילית – עיר יהודית

צומת חרדה מהשתלטות מואצת של אוכלוסיה ערבית על בתים וקרקעות של יהודים בנצרת-עילית, תפעל בנמרצות לבלימת התופעה באמצעים הבאים :

א. צומת תכריז על שינוי סדרי העדיפויות באיכלוס. כל משפחה יהודית שתתיישב בנצרת-עילית תזכה להטבות...

ב. ...

ג. מאחר וכוונותיה של צומת אינן גזעניות ניתנת כאן התחייבות כי בני המיעוטים המתגוררים כיום בנצרת-עילית, יוכלו להמשיך ולנהל חיים תקינים, שלווים, אולם יש לבלום בצורה חוקית את המשך תהליך הפיכת העיר לבלתי יהודית...”.

בשלהי אוגוסט 1998 הופץ הכרוז הבא, ובו נאמר :

”לתושבי שכונת בן גוריון נצרת - עילית סיוט הטרדות הערבים יגמר בעוד כ - 75 יום! עם תחילת כהונתי כראש העיר נצרת עילית אני מתעתד לבצע מידית את הפעולות הבאות...”

א. ...

ב. ...

ג. ...

ד. נבהיר באופן שאינו משתמע לשתי פנים כי אין לערבים מה לעשות בשכונת בן גוריון!

הרטמן זאב מועמד לראשות עיריית נצרת-עילית”.

בספטמבר 1998 פורסמו בעיתונות המקומית בנצרת-עילית מודעות. הן פורסמו תחת האות "ץ". נכתב בהן, בין השאר:

"נעצור את ההשתלטות הערבית על נצרת עילית
נעצור את האבטלה
נעצור את האלימות ברחובות העיר
נעצור את בזבוזי כספי הציבור
הרטמן זאב לראשות עיריית נצרת עילית"

בתחתית המודעה נרשם "מטה הבחירות הרטמן זאב".

6. על רקע תשתית עובדתית זו הגיע יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית למסקנה כי "היסוד של הסתה לגזענות הוכח בראיות חד-משמעיות נגד הרטמן". עוד קבע השופט מצא, כי אין קושי להסיק מסקנה דומה לגבי סיעתו של הרטמן עצמו, היא סיעת צומת. נקבע על ידו כי "אילו הגיש [הרטמן] רשימת מועמדים במסגרת סיעתו האמורה כסבור הייתי כי רשימתו מנועה מלהשתתף בבחירות לרשות המקומית, באשר יש במטרותיה ואף במעשיה (קרי, התנהגות הרטמן כנציגה במועצת העיריה היוצאת), משום הסתה לגזענות". בהחלטתו ציין השופט מצא – בהתייחסו למצע (שפורסם בפברואר 1998) של סיעת צומת – כי מצע זה הינו פרי יוזמתו ופעולתו של הרטמן. צויין כי מצע זה "מעיד על קיומה של תכנית פעולה המבוססת על הפלייתם של ערבים, בשל שיוכם הלאומי, ובשל כך מהווה הסתה לגזענות". בהתייחסו לכרוז שפורסם בשלהי אוגוסט 1998 ציין השופט

מצא, כי כרוז זה "כולל ביטויים גזעניים שקשה להעלות על הדעת חמורים מהם".

7. כל הפירסומים והמודעות, עליהם התבססה החלטתו של יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, נעשו במסגרת מסע הבחירות של הרטמן, בו הציג עצמו כמועמד של צומת לראשות העיר נצרת-עילית בקדנציה הבאה. במועד כלשהו התנערה סיעת האם של צומת מהרטמן. לא נתברר אם לעובדה זו היתה השפעה על התקשרות צומת עם מולדת וגשר בהסכם להגשת רשימה משותפת. יהא עניין זה כאשר יהא, הסכם זה נכרת (ביום 28.9.98) והרשימה משותפת – כאשר הרטמן עומד בראשה ומשמש מועמדה לראשות העיריה – הוקמה. האות שנטלה לעצמה, ואשר אושרה לה היא "ץ", כאות של סיעת צומת במועצת העיריה היוצאת, אשר תחת שמה נעשו ההתבטאויות והפירסומים המסיתים לגזענות. עם הקמת הסיעה המשותפת לא נקבעו קווי היסוד שלה, והיא לא פירסמה מצע משלה. איש מהמועמדים ברשימה המשותפת לא פירסם הסתייגות ממצעה של צומת, אשר פורסם ברבים חודשים רבים קודם לכן. איש מהם גם לא הסתייג מהתבטאויותיו של הרטמן בכרוזים ובאמצעי התקשורת. נטען בפני יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית כי לאחר כריתת ההסכם להקמת הרשימה המשותפת, פרשה צומת מהסיעה המשותפת, ונתבקשה מחיקת שמה משם הרשימה המשותפת. לטענה זו לא הובאה כל ראיה בפני יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית. ביום בו הגיש היועץ המשפטי לממשלה את עתירתו בפני יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית (הוא ה – 16.10.98) ניתן פירסום למסמך הבא:

"הצהרת חברי רשימת 'מולדת גשר צומת' "

אנו החתומים מטה המתמודדים ברשימה משותפת מטעם 'מולדת גשר צומת' למועצת העיר נצרת-עילית מצהירים בזאת כדלקמן:

אין לנו כל חלק במסע הפירסום של זאב הרטמן לראשות עיריית נצרת-עילית.

תמיכתנו בזאב הרטמן לראשות העיר נתונה עקב הודעתו לתקשורת וחתימה על הסכם כי המצע החברתי של גשר והמצע הלאומי של 'מולדת' ישמשו אותנו במערכת הבחירות ואותם ניישם עם זכייתנו בבחירות לראשות ולמועצת העיר נצרת-עילית".

יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית התקשה ליתן למסמך זה משקל רב. הוא ציין, כי אף שעל פי האמור בו הוא נחתם ב- 16.10.98, הוא הוגש ליושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית רק ביום 20.10.98, ואף זאת רק כתגובה לשאלותיו של יושב-ראש ועדת הבחירות. כן צויין כי האמור במסמך – לפיו הודיע הרטמן לתקשורת וחתם על הסכם בדבר המצע החברתי של "גשר" והמצע הלאומי של "מולדת" – אינו משקף את המציאות. הרטמן לא חתם על הסכם מן הסוג המתואר, ולא הובאה כל ראיה שהרטמן מסר הודעה לתקשורת בדבר הסכמתו לתוכנית האמורה. התרשמותו של יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית היתה, כי נסיבות עריכתו של המסמך אינן מנותקות מהצורך להתמודד עם הנטען בעתירה. עם זאת ציין יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, כי "אין בידי לשלול לחלוטין את טענת בא כוח המשיבה, כי שילוב שמותיהן של סיעות מולדת וגשר בשמה

של המשיבה עשוי להעמיד את ציבור הבוחרים על הקשר בין תוכניתה של המשיבה [הסיעה המשותפת] לבין מצעיהן של סיעות האם מולדת וגשר".

8. על בסיס תשתית עובדתית זו קבע יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, כי ספק בעיניו אם ניתן לומר כי מאפיין דומיננטי ומרכזי בשאיפותיה או פעולותיה של הרשימה המשותפת – להבדיל מצומת – הוא הסתה לגזענות. השופט מצא ציין, כי "אינני מתעלם מכך שבעצם הצטרפותן לסיעתו של הרטמן העלו עליהן מולדת וגשר חשד כבד שהן מזדהות גם עם תוכניתו הגזענית. אך מסופקני אם די בחשד זה כדי להצדיק את פסילתה של רשימה, שטרם הכריזה וטרם עשתה דבר. לספק זה יש אחיזה מסויימת גם בטענות נציגי המשיבה, כי הבסיס הרעיוני לאיחוד של הסיעות היה אימוץ המצע הלאומי של מולדת והמצע החברתי של גשר. טענה זו... לא הוכחה די הצורך; אך דומני שליצירת ספק יש להתחשב בה". ומכאן מסקנתו של יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית:

"מחמת ספק זה, שיסודו בשורת הזהירות המיוחדת על פיה הנני מצווה לנהוג בהפעלת הדין בכגון דא, הגעתי לכלל מסקנה שאין בידי להיענות לעתירת היועץ המשפטי בדבר הכרזתה של המשיבה כרשימה מנועה".

יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית ציין, כי התוצאה אליה הגיע אינה משביעת רצון. "כלפי הרטמן הוכח בבירור שהוא לוקה בתפיסה גזענית בוטה ומשתמש בהסתה לגזענות ככלי פוליטי. ...במצב הדברים שנוצר יש פתח לחשש, שאם ייבחר הרטמן

לראשות העיריה, או יזכה בבחירות בהגדלת כוחו במועצת העיריה, יוסיף לתת ביטוי לא רק להלכה אלא גם למעשה, להשקפותיו הגזעניות הפסולות. מן הבחינה הציבורית זו תחזית מדאיגה". יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית הוסיף וציין כי "לאור מה שנוכחתי והתרשמתי מן החומר שהובא בפני, היה הרטמן מיטיב לעשות, אילו הסיק בעצמו את המסקנות הראויות והדיר את רגליו ממערכת הבחירות". בסיום פסק דינו ציין יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, כי "גזירת מחוקק היא, שסמכותו של יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית תוגבל לכוח לקבוע שרשימת מועמדים פלונית תהא מנועה מלהשתתף בבחירות, ולא ניתן לו הכוח לקבוע כי המועמד לראשות עיריה או מועצה מקומית יהיה מנוע מלהשתתף בבחירות עקב התקיימותה לגביו של איזו מאותן עילות פסילה. והשאלה אם, מן הבחינה האמורה, לוקה החוק בחסר היא עניין למחוקק לענות בו". השאלה הניצבת בפנינו הינה, אם נכונה העמדה, כפי שבוטאה על ידי יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, כי לא הונחה תשתית עובדתית מספקת לפיה יש לקבוע כי גם ברשימה המשותפת – ולא רק בהרטמן ובצומת – התקיימה הדרישה כי יש במטרותיה או במעשיה הסתה לגזענות. לבחינתה של שאלה זו – המונחת ביסוד הערעור שלפנינו – נפנה עתה. נניח תחילה את התשתית הנורמטיבית אשר במסגרתה נבחנה השאלה ונבחן את השאלה לאור תשתית זו.

התשתית הנורמטיבית

9. סעיף 39א לחוק קובע:

"רשימת מועמדים לא תשתתף בבחירות לרשויות המקומיות לפי חוק זה אם יש במטרותיה או במעשיה, במפורש או במשתמע, אחד מאלה:

1. שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינתו של העם היהודי;
2. שלילת האופי הדמוקרטי של המדינה.
3. הסתה לגזענות."

בכך נקבעה, לעניין הבחירות לרשויות המקומיות, הוראה דומה לזו המצויה בסעיף 7א לחוק-יסוד: הכנסת, לעניין הבחירות לכנסת. בצדק ציין יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, כי זהו "מהלך נוסף בשורת מעשי חקיקה קודמים, ששמו להם למטרה לאסור מלחמה על הגזענות, לגונן על מדינת ישראל מפני הסכנות החמורות הגלומות בתפיסות רעיוניות אנטי-דמוקרטיות וגזעניות ולשמור על אופיה היהודי והדמוקרטי של המדינה". מטרתו של מהלך זה להרחיב איסור ההסתה לגזענות מן הזירה הארצית לזירה המקומית.

10. סעיף 39 לחוק – כמו גם סעיף 7א לחוק-יסוד : הכנסת וסעיף 5 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992 – בא לאזן בין שתי מגמות נוגדות. המגמה האחת היא הרצון והצורך להגן על זכויות היסוד של האדם. בין אלה רלבנטיות לענייננו הזכות לבחור, הזכות להיבחר, הזכות להתאגד (כמפלגה או כרשימת מועמדים), חופש הביטוי והזכות לשוויון. כל אלה הן זכויות יסוד במדינה דמוקרטית (ראו ע"ב 1/65 ירדור נ' יושב-ראש ועדת הבחירות לכנסת השישית, פ"ד (3) 365, 382 (להלן – פרשת ירדור); ע"ב 2/84 ניימן נ' יושב-ראש ועדת הבחירות לכנסת האחת – עשרה, פ"ד (2) 225, 263 (להלן – פרשת ניימן הראשונה); בג"ץ 6601/95 שמגר נ' ראש המטה הכללי, פ"ד מט(5) 240, 243; בג"ץ 7157/95 ארד נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד (נ1) 573, 587). מניעת השתתפותה של רשימת מועמדים בבחירות – ולעניין זה אין נפקא מינה אם המניעה היא להשתתפות בבחירות לכנסת או לרשות מקומית (ראו בג"ץ 753/87 בורשטיין נ' שר הפנים, פ"ד (מב) 462, 473) – פוגעת בכל אחת מזכויות יסוד אלה (ראו ד"ר 16/61 רשם החברות נ' כרדוש, פ"ד טז 1209, 1220 (להלן – פרשת כרדוש); בג"ץ 253/64 ג'ריס נ' הממונה על מחוז חיפה, פ"ד יח(4) 673, 679 (להלן – פרשת ג'ריס); בג"ץ 124/70 שמש נ' רשם החברות, פ"ד כה(1) 1505, 1509; בג"ץ 507/85 תמימי נ' שר הבטחון, פ"ד מא(4) 57, 59; ע"א 1283/93 רשימת העמותות נ' כהנא, פ"ד מז(4) 100, 106; ע"א 4531/91 נאסר נ' רשימת העמותות, פ"ד מח(3) 294, 301; רע"א 7504/95 יאסין נ' רשם המפלגות, פ"ד (נ2) 45, 58 (להלן – פרשת יאסין); רע"א 2316/96 איזקסון נ' רשם המפלגות, פ"ד (נ2) 529, 541).

11. המגמה האחרת עניינה קיומה של המדינה כמדינתו של העם היהודי, אופיה הדמוקרטי ושליטת הגזענות. כל אלה הם ערכי יסוד. "מדינה זכאית להגן על עצם קיומה. דמוקרטיה זכאית להגן על עצמה מפני המבקשים להשתמש בה לשם פגיעה בעצם קיומה" (פרשת יאסין, עמ' 62). בכך בא לידי ביטוי הרעיון כי "חוקה אינה מרשם להתאבדות, וזכויות אזרח אינן במה לכליון לאומי... אין הדמוקרטיה חייבת לאבד עצמה לדעת כדי להוכיח את חיותה" (פרשת ניימן הראשונה, עמ' 310, 315). נצחיותה של המדינה, אופיה היהודי והדמוקרטי ושליטת כל גזענות בה הם ערכים בסיסיים, שכל חברה מבקשת להגן עליהם.

12. שתי מגמות אלה נוגדות זו את זו. הוראת סעיף 39 לחוק הוא הפתרון החקיקתי לניגוד זה. היקף פרישתה של הוראה זו והמשתמע ממנו ייקבעו כמובן על פי לשון ההוראה, כפי שזו מובנת על רקע תכליתה. תכלית זו מוצאת את ביטוייה באיזון הראוי שבין שתי המגמות הנוגדות. על רקע זה הסיק בית משפט זה בעבר שתי מסקנות החשובות לענייננו: ראשית, המטרות והמעשים שיש בהם כדי למנוע מרשימה מלהשתתף בבחירות צריכים להיות דומיננטיים ומרכזיים. יש לבחון את השאיפות המרכזיות של הרשימה (או המפלגה), שיש בהן כדי להוות "פרוגרמה ממשית רצינית ופעילה" (ראו ע"ב 2/88 בן-שלום נ' ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השתיים-עשרה, פ"ד מג(4) 221, 250, 275, (להלן – פרשת בן-שלום); ע"ב 1/88 ניימן נ' יושב-ראש ועדת הבחירות לכנסת השתיים-עשרה, פ"ד מב(4) 177, 187, (להלן – פרשת ניימן השנייה)); שנית, חייבות להתקיים ראיות ברורות חד-משמעיות ומשכנעות לכך, כי אכן יש במטרותיה או

במעשיה של רשימת מועמדים, במפורש או במשתמע, כדי ליפול לגדר האיסור שבחוק. לא די בחשד סתם (ראו פרשת ניימן השניה, עמ' 187). כל ספק המתעורר במסכת הראיות צריך להתפרש כנימוק נגד מניעת השתתפותה של רשימת מועמדים בבחירות (פרשת בן-שלום, עמ' 248). שתי מסקנות פרשניות אלה מבוססות על העמדה (הפרשנית) – עליה עמד יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית – לפיה נדרשת זהירות מיוחדת בקביעה, כי רשימת מועמדים מנועה מלהשתתף בבחירות, וכי כל ספק צריך להתפרש כנגד מניעת החשתתפות. על רקע זה נפנה לבחינה עקרונית של ראיות, אשר מהן ניתן ללמוד "במפורש או במשתמע" אם מטרותיה או מעשיה של רשימת מועמדים, יש בהן כדי לבסס הכרעה לפיה הרשימה מנועה מלהשתתף בבחירות.

13. מהן אותן הראיות מהן ניתן ללמוד אודות מטרותיה ומעשיה של רשימת מועמדים שיש בהן כדי להביא למניעת השתתפותה בבחירות? כיצד נוהה את המאפיינים הראייתיים, המשקפים את יעדיה האידיאולוגיים של רשימת מועמדים ואת כיווני הפעולה הדומיננטיים והמרכזיים שלה? התשובה לשאלות אלה אינה פשוטה כלל ועיקר. היא קשורה למעמדה המשפטי של רשימת מועמדים, וליחס שבינה לבין חבריה. היא משתנה, מטבע הדברים, ממקרה למקרה. מקרה אחד הוא זה שבו יש לה לרשימת מועמדים, מצע הקובע את מטרותיה. הבנת המצע תסייע במתן תשובה לשאלה אם יש במטרותיה כדי למנוע ממנה להשתתף בבחירות. עם זאת, המצע אינו המקור היחיד למידע אודות מטרותיה או מעשיה של רשימת מועמדים (ראו פרשת ניימן השניה, בעמ' 186; פרשת ניימן הראשונה, בעמ' 334; פרשת

בן-שלום, בעמ' 236, 239-242). ניתן להסתמך על מקורות נוספים, ובהם הסכמים שהרשימה חתמה עליהם ותקנון הקובע את דרכי פעולתה (ראו פרשת ג'ריס, בעמ' 667). עמד על כך השופט בייסקי בציינו:

בבואנו לבחון את התשתית העובדתית... בתמיכה להוכחת אופיה ומהותה של המשיבה [רשימת המועמדים], לא בהכרח יש להסתפק במצע הרשמי שלה בלבד או בפירסומים פורמאליים, אשר ייתכן שפורסמו בצורה מחושבת ומתוך הסוואת המטרות האמיתיות" (פרשת בן-שלום, עמ' 254; ראה גם בג"ץ 241/60 כרדוש נ' רשם החברות, פ"ד טו 1151, 1170; פרשת כרדוש, בעמ' 1220).

אכן, אין רשימה סגורה של מקורות מהם ניתן ללמוד על מטרותיה ומעשייה של רשימת מועמדים. המצע הוא מקור מרכזי. אין הוא מקור יחיד. בצדק ציין הנשיא שמגר כי:

"מטרות נלמדות דרך כלל מן המצע הפורמלי של הרשימה, אך גם מפירסומים, מנאומים או מהבעות דעה המושמעות במסגרת פוליטית" (פרשת ניימן השניה, עמ' 186).

בהקשר זה יש לפעול מתוך תבונה וריאליזם. אין להימנע מ"הרמת המסך", ויש לבחון בקפדנות את שמבקשים להסתיר מהעין הבוחנת. אך מה הדין אם אין בנמצא "טקסט" – כגון מצע, תקנון, הסכם – המשקף את עמדת הרשימה כגוף? אכן, קיומו של "טקסט" משותף אינו תנאי הכרחי. על מטרותיה או מעשייה של רשימת מועמדים ניתן ללמוד מהתבטאויות חברי הרשימה. אף כאן יש לפעול בזהירות, שכן רשימת מועמדים אינה משקפת בהכרח אחידות והרמוניה רעיונית ומעשית (ראו פרשת

בן-שלום, בעמ' 255). עם זאת, בעיקרון, התבטאויות ומעשיו של אחד מחברי הרשימה עשויות לשמש תשתית ראייתית ממנה ניתן ללמוד על מטרותיה ומעשיה של רשימת המועמדים. לימוד זה צריך להיעשות בכל הזהירות הראויה. הכל תלוי גם בנסיבות העניין. בהקשר זה יש לעמוד על מספר משתנים, הרלבנטיים להכרעה הראייתית.

14. ראשית, יש להתחשב במעמדו של חבר הרשימה, אשר את דעותיו ומעשיו מבקשים לייחס לרשימה כולה. לא הרי התבטאויותיו מעשיו של חבר בכיר ברשימת המועמדים כהרי מעשיו והתבטאויותיו של חבר זוטר ברשימה. קיים שוני ראייתי בין התבטאויותיו ומעשיו של ראש הרשימה לבין התבטאויותיו ומעשיו של חבר "רגיל" ברשימה; שנית, יש חשיבות לשאלה, אם עניין לנו בהתבטאות או במעשה חד פעמי, או בהתבטאות או במעשה החוזרים ונשנים; שלישית, יש ליתן משקל למספר חברי הרשימה השותפים לדעותיו של אחד מחבריה. האם עניין לנו בהתבטאויותיו או במעשיו של יחיד או שמא עניין לנו בהתבטאויות ובמעשים של מספר חברים ברשימה; רביעית, חשיבות ראייתית יש ליתן לתגובה של שאר חברי הרשימה להתבטאויותיו ולמעשיו של היחיד. האם אישרו (מראש או בדיעבד) את התנהגותו או שמא הסתייגו ממנה? חמישית, משקל ראייתי יש ליתן למספר הכולל של חברי הרשימה. אין דין פסילת רשימה של שלושה מועמדים בגין מעשיו או התבטאויותיו של אחד מהם, כפסילת רשימה בת עשרים מועמדים בנסיבות דומות; שישית, חשיבות יכולה להיות גם לשאלה אם עניין לנו ברשימת מועמדים חדשה, שטרם הספיקה לגבש מטרות ומעשים

או שמא מדובר ברשימה ותיקה, שהתמודדה בעבר ואולי אף נבחרה.

15. רשימה זו אינה סגורה. היא אך ביטוי להיגיון ראייתי. היא משקפת את הזהירות הרבה שיש לנקוט, שעה שבאים למנוע השתתפותה של רשימת מועמדים בבחירות בשל התבטאויותיו ומעשיו של אחד (או אחדים) מתבריה. היא מבוססת על אותו איזון עדין בין השיקולים המתחרים על הבכורה. אכן, בכל מקרה ומקרה יש לבחון את התשתית הראייתית באספקלריית היחסים שבין היחיד לבין הרשימה; בין הפגיעה בזכויות הכלל (רשימת המועמדים) בשל מעשי הפרט ובין ההגנה על זכויותיו של הכלל (הציבור) בשל הסכנה שבמעשי הפרט (רשימת המועמדים).

16. בחינה מעין זו אינה חדשה עימנו. היא עוברת כחוט השני בפסיקת בית משפט זה בסוגיות הקרובות לענייננו. כך, עוד בפרשת ירדור, עמדו השופטים על היחס שבין חברי הרשימה תבודדים לבין הרשימה כולה. בעניין זה ציין השופט ח' כהן, כי :

"לא נהרהר אחרי קביעתה של הוועדה [ועדת הבחירות המרכזית] שהמועמדים של הרשימה הזאת הם אנשי קבוצת אל-ארד שהיא התאגדות בלתי חוקית... ולעניין זה אין נפקא מינה שכל המועמדים ברשימה היו פעילים או ידועים כאנשי קבוצה זו קודם לכן שהרי – כדברי יושב ראש הוועדה – כשהחליטו ללכת ברשימה אחת עם אנשי אל-ארד, חזקה עליהם שבדקו תחילה עם מי הם הולכים ולקראת מה" (שם, בעמ' 373 – 374 וראה גם דברי השופט אגרנט, שם, בעמ' 385, שהסכים לדברים אלה).

בפרשת ניימן הראשונה, ציין השופט שמגר, בהתייחס לתשתית
הראייתית הנדרשת, כי יש לבחון (בין היתר),

"אם קיימים יסודות ומגמות אצל קבוצות הנמנות
עם הרשימה, מה משקלן בתוכה? האם אחד מתוך
מאה ועשרים או עשרה מתוכם?" (שם, 251).

בפרשת בן שלום בחן השופט ד' לויך את התשתית הראייתית
הקשורה לרשימה המתקדמת לשלום. בין היתר, נבחנו
התבטאויותיו של אחד ממנהיגיה של הרשימה. בהקשר זה ציין
השופט ד' לויך, כי:

כשמושמעת דעה ברורה וחד משמעית כזו על ידי
אחד ממנהיגיה של הרשימה המתקדמת לשלום –
וזאת לקראת מערכת הבחירות הממשמשת ובאה –
לא ניתן להתייחס אליה בגישה אקדמית עניינית
בלבד, ויש לראות את הדברים כמות שהם – מתן
ביטוי להשקפת עולם, למצע המדיני ולתוכנית
המעשית של הרשימה שהוא [המועמד] נמנה עם
מייסדיה מנהיגיה ומועמדיה הבכירים... " (שם,
בעמ' 236).

ובאותה פרשה ציין השופט ש' לויך, בהתייחס לראיון עיתונאי
מסויים בו בוטאו עמדות פסולות, כי:

"הדברים תמורים שבעתיים כאשר הם נאמרו על
ידי מזכיר המשיבה (המפלגה) ומועמדה לכנסת
מבלי שבאה עליהם הסתייגות רשמית של המשיבה,
בפירסומים רשמיים כלשהם" (שם, בעמ' 250).

וברוח זו ציין והוסיף השופט מ' בייסקי, כי:

”בעל הדברים... ואומרם אינו קוטל קנים אלא מזכירה של סיעת המשיבה בכנסת ה- 11 וגם מועמדה במקום החמישי לכנסת ה- 12” (שם, בעמ' 255).

17. בחינה דומה של התשתית הראייתית נמצא גם במשפט המשווה. אמת, הספרות המשווה בעניין זה אינה חד ממדית. לא בכל המדינות קיים הסדר המאפשר פסילת מפלגות (ראו: ע' בר, "חקיקה בנושא מפלגות במדינות דמוקרטיות", בתוך: ד' אבנון (עורך) חוק המפלגות בישראל (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1993, 17-36) או פסילת רשימת מועמדים (ראו ט' איינהורן, פסילת רשימה בעלת מצע גזעני על פי סעיף 7א לחוק יסוד: הכנסת (1993) 17-36). אכן, מחד גיסא ישנן שיטות משפט (כמו זו שבארצות הברית) שבחרו בדרך כלל בהסדר משפטי בו היחיד נענש על התבטאויותיו, מטרותיו ומעשיו, ולא הרשימה או המפלגה כולה (ראו והשוו: W.F. Murphy, "Excluding Political Parties: Problems for Democratic and Constitutional Theory" (1993) 173,182-191 Germany and Its Basic Law). מאידך גיסא, בשיטות משפט בהן קיים משטר של פסילת מפלגות או רשימת מועמדים, התמודדו עם בעיה דומה. כך, למשל, בגרמניה. בפסק דינו מ - 1952, בעניין מפלגת הרייך הסוציאליסטית (SRP) (2 BverfGE I), החליט בית המשפט לפסול את המפלגה, בשל היות חמישה מחבריה נאצים. בהתייחס אליהם ציין בית המשפט, כי:

“They form the core of SRP ... Former Nazim hold key position in the party to san extent as to

determine its political and intellectual image. [N]o decision can be made against their will”.

ראו: D.P. Kommers, The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany (2nd ed. 1997) 218-221. בהקשר זה, נבחנו על ידי בית המשפט בגרמניה מעשיו והצהרותיו של יושב ראש המפלגה (ראו שם, בעמ' 221) והצהרותיהם ונאומיהם של מנהיגים אחרים במפלגה (שם, בעמ' 222-223). אכן, גם בגרמניה היו שטענו, כי ישנו חוסר נוחות מסויים בהטלת "אחריות קולקטיבית" על מפלגה בשל מעשיהם ושיוכם של חלק מוגדר מיחידיה כמייצגים את המפלגה כולה (ראו D.P. Currie, The Constitution of the Federal Republic of Germany (1994) 216-217).

18. קרוב במיוחד לענייננו הוא מקרה שהתעורר בהולנד (ראו Glimmerveen and Hagenbeek v. The Netherlands, (1982) 4 EHRR 260). במקרה זה נוסדה רשימת מועמדים לבחירות המוניציפליות. במקום הראשון ברשימה וכן במקום השישי בה, הוצבו האדונים Glimmerveen ו- Hagenbeek. שניהם הורשעו בעבר בשורה של עבירות הקשורות לאיסור גזענות. התאגדות שהם היו חברים בה (NVU) הוכרזה כבלתי חוקית. על רקע זה החליטה ועדת הבחירות המוניציפליות (בהחלטה שאושרה הן בערעור בבתי המשפט הפנימיים בהולנד והן בוועדה הארופאית לזכויות האדם), לפסול את הרשימה כולה מלהשתתף בבחירות. הוועדה קבעה, כי בעצם קבלת שני המועמדים הגזעניים לקרב שורותיה, הפכה הרשימה כולה לגזענית. צירופם של המועמדים

הגזעניים משול היה, לאימוץ דעותיהם שלהם, או כפי שציינה
הוועדה:

“The candidates... shared the views of the Netherlands-Volks-Unie (NVU) and this also applies to the remaining candidates of the list who had declared themselves ready to be listed with the members of the governing board of the NVU, on one single list... The list of candidates was therefore to be seen as a list of candidates of the Nederlandse Volk Unie (NVU)”

(שם, בעמ' 260).

19. העולה מן המקובץ הוא, כי יש לבחון בכל מקרה ומקרה על פי נסיבותיו, את מעשיהם והתבטאויותיהם של יחיד הרשימה כמו גם של חבריה כולם; של היחידים ושל המכלול. יש לבחון מהו מעמדו של היחיד ומהו סוג הקשר - ועוצמתו - לשאר הרשימה. יש לבדוק אם היחיד יצא מן הכלל כדי ללמד על עצמו או על הכלל כולו.

מן הכלל אל הפרט

20. במקרה שלפנינו מקובל הוא על שני הצדדים, כי הרטמן הוא מועמד לראשות העיריה אשר במטרותיו ובמעשיו יש משום הסתה לגזענות. כן מקובל הוא על כל הצדדים כי במקרה שלפנינו במטרותיה ובמעשיה של צומת יש משום הסתה לגזענות, כך קבע יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, וכל הצדדים הניחו קביעה

זו כתשתית לטיעוניהם בפנינו. גדר המחלוקת בפנינו הינו, אם ניתן להסיק – על רקע מכלול נסיבות המקרה – כי במטרותיה או במעשיה של הרשימה המשותפת יש משום הסתה לגזענות. לעניין זה, ההסתה לגזענות צריכה להיות מטרה דומיננטית ומרכזית; היא צריכה להיות מוכחת בראיות ברורות, חד-משמעיות ומשכנעות. ספק פועל כנגד מניעת השתתפותה של הרשימה המשותפת. הבחינה הראייתית צריכה להיעשות בזהירות מיוחדת. מהי המסקנה המתבקשת מכל אלה? לדעתי, המסקנה הברורה, החד-משמעית והמשכנעת הינה, כי בנסיבות העניין שלפנינו, יש ליחס את המטרות והמעשים של הרטמן וצומת לרשימה המשותפת. הטעמים העומדים ביסוד השקפתי זו הם שלושה.

21. ראשית, הרטמן הוא ראש הרשימה המשותפת. הוא הוצב בראשה לאחר שכל התבטאויותיו ומעשיו, שיש בהם משום הסתה לגזענות כבר פורסמו. הרשימה המשותפת אימצה לעצמה את האות "ץ" ששימשה את צומת, שבה נתקיימה ההסתה לגזענות. הסתה זו לגזענות לא היתה אירוע חד-פעמי, אלא התבטאויות ומעשים חוזרים ונשנים. הרטמן עצמו אינו רק ראש הרשימה המשותפת. על-פיו יישק דבר. הוא שהופיע בפני ועדת הבחירות של הרשות המקומית; הוא שהופיע בפני ועדת הבחירות המרכזית. מספר חבריה של הרשימה המשותפת אינו גדול (אחד-עשר מועמדים בלבד). משקלו של הרטמן בתוך הרשימה הוא ניכר. כל אלה מצביעים על כך כי ניתן לזהות את מטרותיו ומעשיו של הרטמן ואת מטרותיה ומעשיה של צומת עם מטרותיה ומעשיה של הרשימה המשותפת.

22. שנית, הרשימה המשותפת (כגוף) וחבריה (כיתידים) לא הסתייגו, לא במפורש ולא במשתמע, מהתבטאויותיו ומעשיו של הרטמן, חרף העובדה שהתבטאויות ומעשים אלה נעשו ופורסמו לפני כריתת ההסכם שהקים את הרשימה המשותפת. אכן, התבטאויותיו של הרטמן כללו – כאיפיונם על ידי יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית – "ביטויים גזעניים שקשה להעלות על הדעת חמורים מהם". בנסיבות אלה נתבקשה הסתייגות מפורשת מהם של חברי הסיעה המשותפת. הסתייגות כזו לא באה. גם לא התארגנה כל פעילות להדחתו. נהפוך הוא: בדיוני ועדת הבחירות המרכזית הוצהר כי האפשרות של החלפת הרטמן "אינה עומדת על הפרק". בהתחשב בעובדה שלרשימה המשותפת לא היה מצע משלה, הוטל הנטל על חבריה להסתייג מיד מעמדותיו של הרטמן, ולהצביע על כך שעמדותיו שלו – ועמדתה של צומת במסגרתה פעל – אינה עמדתה של הרשימה המשותפת. בנטל זה לא עמדו חברי הרשימה המשותפת. לעניין זה תמים דעים אני עם מסקנתו של יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, כי אין ליתן משקל של ממש להצהרת חברי הרשימה (מיום 16.10.98) אודות תמיכתם במצע הלאומי של מולדת, ובמצע החברתי של גשר. דברים אלה, שפורסמו רק לאחר שחרב פסילת הרשימה המאוחדת החלה מתהפכת מעל ראשה של הרשימה, אינם מספקים. גם הדברים שהושמעו בפנינו אינם מעלים ואינם מורידים לעניין זה.

23. שלישית, במקרה שלפנינו לא רק התבטאויותיו ומעשיו של הרטמן עומדים לרועץ לרשימה המשותפת, אלא גם

התבטאויותיה ומעשיה של צומת. אכן, חלק אינטגרלי של הרשימה המשותפת (צומת), ולא רק יחיד מחבריה, מקים תשתית למניעת השתתפות בבחירות. אכן, כשם שלא ניתן להפריד בין הרטמן לצומת, כן לא ניתן להפריד בין צומת לרשימה המשותפת. לעניין זה, פעולות מאוחרות של הרשימה המשותפת, אשר במסגרתן פרשה צומת מבין שורותיה, אינן מעלות ואינן מורידות.

24. משקלם המצטבר של שלושת שיקולים אלה מכריע את הכף. עם כל הזהירות הנדרשת, אין ספק בליבי, כי על פי התשתית העובדתית שהונחה בפני יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית – וזהו הזמן הקובע בעניין זה – היה מקום לזהות בין התבטאויותיו ומעשיו של הרטמן (וצומת) לבין התבטאויותיה ומעשיה של הרשימה המאוחדת. התבטאויות ומעשים אלה לא היו בדברים שוליים וזניחים. היו אלה התבטאויות ומעשים בעניינים מרכזיים ודומיננטיים למטרותיה של הרשימה המשותפת. מכיוון שכך, מתקיימים ברשימה המשותפת התנאים הנדרשים למניעת השתתפות בבחירות לרשויות המקומיות בסעיף 39א לחוק.

25. בטרם אסיים, ברצוני להפנות את תשומת הלב לסוגייה שהועלתה על ידי יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית בהחלטתו. צוין על ידו, כי על פי הדין הקיים אין כל אפשרות למנוע השתתפותו של יחיד בבחירות למועצת הרשות המקומית או לראשות הרשות המקומית. המניעה היא של רשימת המועמדים. עימה נופלים כל חבריה, לרבות המועמד מטעמה לראשות הרשות

המקומית. דומה שיש מקום לשקול האפשרות, כי בנוסף לשיקול הדעת הניתן ליושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית למנוע השתתפותה של רשימת מועמדים בבחירות לרשויות המקומיות, תיקבע סמכות נפרדת למנוע השתתפותו של מועמד כחבר ברשימת מועמדים וכמועמד מטעמה לראשות הרשות המקומית, בלא שהדבר יביא למניעת הרשימה כולה, וזאת, אם מסכת הראיות מצביעה אכן על אפשרות ניתוק והפרדה מעין זו. לא שמענו בעניין זה כל טיעון, ואיני מודע להשלכות השונות של הצעה זו. דומה, עם זאת, שהיא ראויה לדיון.

מטעמים אלה החלטנו (ביום 29.10.98) לקבל את הערעור, ולקבוע כי הרשימה המשותפת מנועה מלהשתתף בבחירות למועצת העיר נצרת-עילית המתקיימות ב- 10.11.98.

ה נ ש י א

השופטת' אור:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט מ' חשין:

אני מסכים.

שופט

הוחלט כאמור בפסק דינו של הנשיא.

ניתן היום, ט"ו בשבט תשנ"ט (1.2.99).

שופט

שופט

הנשיא

ער"מ 2/98

לפני יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

השופט אליהו מצא

ועדת הבחירות המקומית כרמיאל

העותרת:

ע"י בא-כוחה אורי פורת

נגד

1. הליכוד – רשימה לאומית ליברלית

המשיבים:

– סניף כרמיאל

2. אברהם פלדמן

עתירה לקביעה בדבר רשימה מנועה

ובקשה להארכת מועד

החלטה

המשיבה 1 הגישה רשימת מועמדים בבחירות למועצת העיר כרמיאל. המשיב 2, ראשון המועמדים ברשימתה של המשיבה 1, הוצע כמועמדה לראשות העיריה. העותרת, ועדת הבחירות המקומית כרמיאל, הגישה עתירה בה הנני מתבקש לקבוע, בהתייעצות עם סגני ועל-פי סמכותי לפי סעיף 39 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה–1965, כי המשיבה 1 היא רשימה המנועה מלהשתתף בבחירות באשר יש במטרותיה – כעולה מהצהרות פומביות שמסר המשיב 2 במסגרת מערכת הבחירות – משום הסתה לגזענות, כמשמעה בסעיף 39 לחוק.

ביחס למועד הגשתה של עתירה מעין זו קובע סעיף 39ב(ב), סיפה, לחוק, כי "העתירה תוגש לא יאוחר מהיום ה-25 שלפני יום הבחירות". יום הבחירות לרשויות המקומיות קבוע ליום 10.11.98, ונמצא כי המועד האחרון להגשת עתירות כאלה חל ביום 16.10.98. העתירה שלפניי הוגשה ביום 26.10.98, משמע לאחר חלוף המועד. העותרת ליוותה את עתירתה בבקשה להארכת מועד. הטעם שניתן בבקשה הוא, כי רק בחלוף המועד הקבוע בחוק להגשת עתירות מעין אלו השמיע המשיב 2 לראשונה הצהרות שיש בהן משום הסתה לגזענות. עד שעשה כן, לא קמה לעותרת עילה להגיש את עתירתה. מאידך, נטען, כי "לא יעלה על הדעת כי מועמד אשר מנסה לעקוף החוק ומתחיל במסע תעמולה לאחר המועד האחרון שניתן להגיש בקשה לקביעת רשימה מנועה, ייחנה מכך ויבזה את החוק".

השאלה הניצבת לפניי היא אם נתונה לי סמכות להאריך את המועד. משסברתי כי במה שנטען בבקשה גופה אין מענה לשאלה זו, הוריתי לעותרת (בהחלטתי מיום 27.10.98) להגיש השלמת טיעון בנושא הסמכות. העיון בנימוקי העותרת לא שיכנע אותי כי הסמכות להאריך מועדים אכן נתונה בידי.

בפסיקת בית המשפט העליון הוטעמה לא פעם החשיבות שייחס המחוקק לעמידה קפדנית על מועדים שנקבעו בחקיקה לעשיית פעולות הקשורות בבחירות. כך הוא, בעיקר, בכל הנוגע למועדים שנקבעו להגשת רשימות מועמדים, אישורן או פסילתן. בבג"ץ 705/78 **הרשימה לחידוש ויזמה "חיי" נ' פקיד הבחירות למועצת עיריית גבעתיים**, פ"ד לב(3) 608, ציין בית המשפט כי "כידוע מקפיד בית-משפט זה במיוחד, שלא יהיה כל שיהוי בהגשת עתירה כשמדובר על עתירה המתייחסת לבחירות, וזה מהטעם הפשוט שבענייני בחירות נקבעו בחיקוקים מועדים קרובים זה לזה ומההכרח לשמור שלוח המועדים לא ישובש, כדי שהבחירות תוכלנה להתקיים במועדן" (בעמ' 609-610). באותה רוח הוטעם בבג"ץ 5769/93 **חמזה נ' פקיד הבחירות בשעב**, תקדין-עליון 93(3) 1040, כי "גישת המחוקק היא לעמוד על מילוי קפדני של דרישות מסוימות על מנת להעמיד את כל הרשימות המתמודדות על בסיס של שוויון ולקבוע על יסוד שיקולים של ודאות, ככל שהדבר ניתן, מי הם המועמדים והרשימות שישתתפו בבחירות". כן ראו בג"ץ 2948/96 **סינואני נ' רשם המפלגות**, תקדין-עליון 96(2) 134.

הרציונל המכתיב גישה זו חל גם על העניין שלפניי. הארכת המועד להגשת עתירה לקביעה בדבר רשימה מנועה גוררת אחריה, מניה וביה, הכרח להאריך מספר מועדים נוספים: המועד למתן החלטה בעתירה כזאת, שעל-פי סעיף 39ב(ד) חובה לתיתה "לא יאוחר מהיום ה-19 שלפני יום הבחירות"; המועד להגשת ערעור על ההחלטה, שעל-פי סעיף 39ב(ה)(2) יש להגישו "לא יאוחר משלושה ימים מיום מתן ההחלטה"; ואף את המועד למתן החלטת בית המשפט העליון בערעור, שלפי סעיף 39ב(ה)(3) חובה לתיתה "לא יאוחר מהיום ה-8 שלפני יום הבחירות". אין, לדידי, ספק כי את המועד האמור לאחרונה (למתן החלטת בית המשפט העליון בערעור) אין בסמכותי להאריך; ומכאן מתחייב כי גם את המועדים האחרים, אלה הקשורים בהגשת העתירה ובהכרעתה על-ידי, אין לי סמכות להאריך.

אין בידי לקבל את טענת העותרת, כי הסמכות שניתנה לי בסעיף 39 לחוק לקבוע סדרי דין בעתירה לקביעת רשימת מועמדים כרשימה מנועה מקנה לי כוח לשנות מועדים הקבועים בחיקוק. תקנה 528 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, אינה חלה על הליכים לפי חוק הבחירות, וגם הוראת סעיף 142 לחוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, אינה יכולה להועיל לעותרת.

עיקר טענתה של העותרת הוא כי נתונה לי סמכות טבועה להאריך את המועד. גם בהנחה שהעותרת לא הישתתה בהגשת העתירה, באשר הגישה אותה סמוך לאחר שקמה בידה עילה לכך ובמועד המוקדם ביותר מבחינתה, אין בידי לקבל טענה זו. אפשר

אמנם, שלפי המצב החוקי הקיים יהיה בידי רשימת מועמדים, שיש בה איזה מן הפסולים המפורטים בסעיף 39 לחוק, להיחלץ מדין הפסילה, אם מועמדיה יחשפו לראשונה את עמדותיהם הפסולות רק בחלוף המועד להגשת עתירה לפסילת רשימתם. אך זהו מעגל קסמים שאין לו גבול; שהלוא חשיפה מאוחרת של המטרות הפסולות עלולה להתרחש גם יום או יומיים לפני יום הבחירות, שלא לומר רק לאחריו. על כל פנים, הקושי שעליו הצביעה העותרת אינו עניין שבידי יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית, במסגרת הסמכות המוגדרת שהוקנתה לו, להציע לו פתרונם.

התוצאה היא שאני דוחה את העתירה על הסף בשל האיחור שחל בהגשתה.

ניתנה היום, ח' בחשוון תשנ"ט (28.10.98).

אליהו מצא

שופט בית המשפט העליון

יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

החלטה בבקשה לצו
מניעה המתייחס
לאיסור השימוש בנכסי
הציבור

ת"מ 1/98

לפני יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

השופט אליהו מצא

עדי מוסקוביץ

המבקש:

נגד

1. משה חניא – ראש עיריית צפת

2. עמי נבו – גזבר עיריית צפת

3. מוטי מרדכי – החשב המלווה

של עיריית צפת מטעם משרד

הפנים

המשיבים ע"י ב"כ עו"ד ד' צרפתי

4. עיריית צפת

5. קדם שביט פרסומאים בע"מ

ע"י מר שי בן-יהודה

המשיבים:

החלטה

לפניי בקשה למתן צו מניעה, לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט – 1959 (להלן – **החוק**), שיאסור על המשיבים 4-1 (להלן – **המשיבים**) לשלם מקופת המשיבה 4 (עיריית צפת) בעבור פירסום מודעות שבפרסומן על חשבון העיריה יש משום עבירה על הוראת סעיף 2א לחוק. מלכתחילה כללה הבקשה גם עתירות לאסור על המשיבים לשלם למשיבה 5, מקופת העיריה, תמורת מודעות שכבר פורסמו על-ידה, וכן לחייב את המשיב 1 (ראש העיריה) לשלם למשיבה 5 את דמי פירסום המודעות ממקורותיו, אך בפתח הדיון חזר בו המבקש מעתירות נוספות אלו.

2. בעיר צפת מופץ שבועון בשם "חדש בגליל". המשיבה 5 היא המוציאה לאור של השבועון. בגליון פסח תשנ"ח של השבועון, שהופיע ביום 10.4.98, פורסם מיקבץ של מודעות שכולן נושאות את הכותרת "דו"ח תקופתי עיריית צפת – תכל'ס עשייה". במודעות, התופסות ארבעה-עשר עמודים מלאים של הגיליון, פורטו פרוייקטים עירוניים שונים, אשר בוצעו, או המתבצעים והולכים, על-ידי העיריה. בעמוד נפרד, המהווה מעין שער לדפי המודעות שאחריו, ושאף הוא נושא את הכותרת האמורה, פורסמה ברכת ראש העיריה לתושבי העיר לחג הפסח. אין מחלוקת כי דמי פירסום המודעות (שעל-פי דברי ראש העיריה מסתכמים בסך 7,000 ש"ח) שולמו (או עתידים להשתלם), למשיבה 5, מקופת העיריה.

3. לטענת המבקש, המעיד על עצמו כי הוא מתכוון להתמודד בבחירות הקרובות על חברות במועצת העיר צפת, בפירסום המודעות האמורות יש משום תעמולת בחירות; ובמימון המודעות מקופת העיריה יש משום עבירה על הוראת סעיף 2א לחוק, הקובע לאמור:

איסור שימוש בנכסי הציבור
"2א. לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3) ו-(4) של סעיף 9 לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], תשי"ח-1958, או של תאגיד שהממשלה משתתפת בהנהלתו או בהונו, ולא ייעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על ידי גוף או תאגיד כזה, למעט השכרתם של אולמות ושל מקומות פומביים פתוחים העומדים כרגיל להשכרה, ולמעט נכסים שהועמדו על ידי המדינה לרשותו של שר או של סגן שר".

אין מחלוקת כי העיריה היא גוף מבוקר. המחלוקת היא רק בשאלה אם המודעות שפורסמו הינן בגדר "תעמולת בחירות".

4. שאלה דומה עלתה בתר"מ 2/83 נאות נ' עיריית חיפה, פ"ד לז(4) 183. באותו מקרה קבע יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה (מ"מ הנשיא מ' שמגר), כי חוברת בשם "דברים זזים בחיפה 1979 – 1983" נופלת בגדר תעמולת בחירות. בהנמקה להכרעה זו נאמר, בין היתר, כך:

"... החוברת, בה מופיעה כעשרים פעם תמונתו של ראש העיר המתמודד בבחירות אלו, מסכמת הישגי העבר לפי נקודת הראות של ראש העיר ומתווה מגמות לעתיד, אשר הן בגדר תכנית לעתיד של מי שמבקש לבצען, והיא משתלבת באופן ברור וגלוי עם תעמולת הבחירות של המשיבים השני והרביעי, הנעשית בצורת מודעות המודבקות ברבים וחומר בכתב המופץ כדין בדרך אחרת, ושבנו מתגלית, אגב, גם בדרך הטבע חזרה על דברים שכלולים בחוברת" (בעמ' 189, שם).

הקביעה כי הפירסום כאמור נופל בגדר תעמולת בחירות, מעלה שאלה: האם ראש עיריה, שבתקופת כהונתו יגע ופעל למען תושבי עירו, אינו רשאי לפרסם את פועלו, על מנת לאפשר לבעלי זכות הבחירה להכריע על סמך העובדות? על כך השיב מ"מ הנשיא (שם, שם):

"אם ראש העיר או רשימתו נוטלים חלק במערכת בחירות, רשאים הם ואף זכאים הם לפרסם את מה שנראה בעיניהם כחשוב וכראוי לפירסום בקשר לפעולותיהם בעבר, אך עליהם לעשות זאת מתקציב רשימתם ולא מתקציב הציבור בכללותו. קיומה של מערכת בחירות מונע פירסום סיכומי פעולות, המפארות מועמד ורשימתו על חשבון העיריה".

5. אף המודעות נשוא ענייננו מסכמות את הישגי העבר מנקודת ראותו של ראש העיריה ומתוות תכניות לעתיד שהן תכניותיו שלו. ראש העיריה טען, כי האמור בפרשת **נאות** אינו יכול לחול עליו, באשר הוא טרם הציג את מועמדותו לראשות העיריה בבחירות הקרובות. טענה זו אין בידי לקבלה. הצגת המועמדות אינה תנאי לתחולת האיסור. על כל פנים, בענייננו לא יכול להיות

ספק, כי ראש העיריה כבר הכריז ברבים על כוונתו להתמודד בבחירות הקרובות. כך עולה מראיון עם ראש העיריה בעיתון "חדש בגליל". בראיון זה, אשר פורסם באותו הגיליון בו פורסמו גם המודעות נשוא הדיון, השתבח ראש העיריה בהישגי העיריה בתקופת כהונתו כבסיס לתקוותו לשוב ולהיבחר כראש העיריה:

"אני חוזר ואומר בקול בטוח כי אזכה בסבוב ראשון וברוב מוחלט מעולם לא היתה עשייה כפי שהיא כיום, הציבור בצפת חכם דיו, כל מה שהוא מבקש בעת הטלת הפתק בקלפי זו שליחות נאמנה של הנבחר, עשייה למען העיר, שרות הזולת ודאגה לפיתוח והתייסות [כך] לזולת. דומני שעניתי על כל הצפיות".

זאת ועוד: סמיכות המודעות לראיון המתפרסם לצדן אינה חסרת משמעות. ניכר היטב, כי תוכן של המודעות ודברי ראש העיריה בראיון מבטאים רעיון אחד, לאמור, שפירסום הישגי העיריה נועד להיטיב את סיכוייו של ראש העיריה להיבחר לתקופת כהונה נוספת. ככלל, ההקשר בו נעשה פירסום כלשהו עשוי, לעתים, לחזק (או להחליש) את ההנחה כי המדובר בפירסום המהווה תעמולת בחירות. בענייננו, פירסום המודעות בסמיכות כה קרובה לראיון עם ראש העיריה, והקשר הגלוי לעין בין תוכן של המודעות לבין דברי ראש העיריה בראיון, מחזקים את ההנחה כי המודעות מהוות תעמולת בחירות.

6. המשיבים ניסו להיבנות מהחלטתו של יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת הארבע-עשרה (השופט תי אור) בתב"כ 1/93 סיעת "צומת" נ' ממשלת ישראל, פ"ד מז(3) 353.

באותו מקרה נדון פירסומה של חוברת בשם "דו"ח ראש הממשלה על פעולות הממשלה יולי 92 – יוני 93", בה נמסרו פרטים על פעולות הממשלה, מדיניותה וסדרי העדיפויות שלה, תוך התייחסות לקווי היסוד של הממשלה. השופט אור קבע, כי החוברת אינה מהווה תעמולת בחירות, ולכן מימון פירסומה על-ידי גוף מבוקר אינו מנוגד להוראת סעיף 2א לחוק. בהחלטתו (בעמ' 359) נאמר כי:

"דיווח של ממשלה על פעולותיה ועל תכניותיה לעתיד, כשלעצמו, בוודאי אינו פסול".

המשיבים טענו, כי גם המודעות שפירסמה העיריה הינן בגדר דיווח שעל פעולותיה ועל תכניותיה של העיריה, שעל-פי החלטת השופט אור, אין בו פסול. לטענתם הפירסום הנוכחי דומה לזה אשר נדון בפרשת **סיעת צומת** ואינו דומה לפירסום שנדון בפרשת **נאות**.

7. אין הנדון דומה לראיה. בפרשת **סיעת צומת**, המדובר היה בחוברת שפורסמה כשנה לאחר הבחירות (במלאת שנה לכהונת הממשלה החדשה) כאשר עד למועד הבחירות הבאות נותרו עוד כשלוש שנים, ואילו מועד פירסום המודעות נשוא דיוננו חל כחצי שנה לערך לפני מועד הבחירות לרשויות המקומיות (הקבועות ליום 10.11.98). סעיף 2א לחוק אוסר שימוש בכספי גוף מבוקר "בקשר עם תעמולת בחירות". בקביעה, אם פירסום מסוים הוא תעמולת בחירות אם לאו, נודעת חשיבות מרכזית לא רק לתוכן

הפירסום, ולהקשר הענייני בו נעשה, אלא גם לעיתויו. בעמדו על כך, בפרשת **סיעת צומת**, אמר השופט אור:

"... יש להוסיף, שמועד הבחירות הבאות לכנסת קבוע לעוד כשלוש שנים. מים רבים יזרמו עד לבחירות הבאות, וסביר להניח שעד שיתקיימו צפויים אירועים רבים, ומוקדי המחלוקת בציבור עשויים להשתנות, עד כי ספק אם הדו"ח הנדון יהווה גורם של ממש בעיצוב דעתם של אזרחי המדינה, כשיבאו להטיל את פתק הבוחר לקלפיו" (בעמ' 359, שם).

ולחלן (בעמ' 360) הוסיף והבהיר את שורש הבחנתו בין פרשת **נאות** לפרשת **סיעת צומת**, כשביחס לפרשת **נאות** הטעים:

"... והעיקר – החוברת פורסמה במהלך הבחירות, סמוך ממש למועדן".

(כן ראו את דברי מ"מ הנשיא שמגר, בפרשת **נאות**, בעמ' 188).

החוק, אמנם, אינו נוקב במועד מדויק שהחל ממנו עשוי פירסום להתפרש כתעמולת בחירות. ואולם בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה (מיום 1.2.85), אשר פורסמו בעקבות החלטת מ"מ הנשיא שמגר בפרשת **נאות**, הוצע המבחן הבא:

"אפשר אולי לומר, כמבחן גמיש, כי פירסום שיש בו סימנים של תעמולת בחירות, כאמור לעיל, והוא מוצא או מופץ תוך שנה לפני מועד הבחירות, יש יסוד חזק לראות אותו כתעמולת בחירות".

אכן, למועד הפירסום נודעת חשיבות רבה בהכרעת השאלה אם הדבר המתפרסם מהווה תעמולת בחירות. והנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא זה – הגם שלעניין פרשנות החוק ואכיפתו אינה סוף פסוק, לא לצד החומרה ואף לא לצד הקולה – מציבה אמת מידה שעל הרשויות והאישים הנוגעים בדבר לשוותה לנגד עיניהם.

8. מקובל עלי, כי מבחינת תוכן של המודעות, תעמולת הבחירות שבהן היא פחות בוטה ומובהקת מזו שנכללה בפירסום אשר נדון בפרשת **נאות**. ואולם, אף בהן ניכרים (בלשון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה) "סימנים של תעמולת בחירות". מועד פירסומן של המודעות, והסמיכות לראיון עם ראש העיריה, מצדיקים לסווגן כתעמולת בחירות, אשר מימונה מכספי גוף מבוקר אסור על-פי סעיף 2א לחוק. לנוכח מסקנה זו, אבקש להשאיר בצריך עיון את השאלה, אם הקפדה נאותה על ההגייה הציבורית לא היתה מצדיקה למנוע את השימוש בכספי ציבור למימון פירסום מעין זה גם שלא בעיתוי הנוכחי.

9. אשר על כן, ניתן בזה צו מניעה האוסר לפרסם, על חשבון קופת העיריה, את המודעות נשוא הדיון או פירסומים דומים להן.

ניתנה היום, א' סיוון תשנ"ח (26.5.98).

אליהו מצא
שופט בית המשפט העליון
יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

החלטה בבקשה לצו מניעה
המתייחס לשימוש באותיות
הרשימה פרט לתקופת 42
הימים שלפני הבחירות

תר"מ 2/98

לפני יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית

לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

השופט אליהו מצא

עו"ד יצחק טובול
חבר מועצת עיריית קריית-מוצקין

המבקש:

נגד

1. חיים צורי, ראש עיריית
קריית-מוצקין

2. מוצקינטו

שניהם ע"י ב"כ עו"ד א.
גולדהמר

3. שר הפנים

ע"י ב"כ עו"ד ש. זינגר

המשיבים:

החלטה

לפניי בקשה למתן צו מניעה, לפי סעיף 17ב לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959 (להלן – החוק), שיאסור על המשיב 1 (להלן – המשיב) להשתמש באותיות "נטו", "נט" או כל אות אחרת, לציון רשימת מועמדים בראשותו בבחירות לרשויות המקומיות; וכן לאסור עליו להשתמש, לצורכי מטה הבחירות שלו, בנכס הידוע כ"אולמי אורות" בקריית-מוצקין.

2. המבקש הוא חבר מועצת העיר קריית-מוצקין ואילו המשיב הוא ראש העיריה. זה לא מכבר הודיע המשיב ברבים על הקמתה של רשימה עצמאית בראשותו, שבמסגרתה מתכוון הוא להתמודד בבחירות הקרובות לראשות העיריה ולמועצת העיר. הרשימה שעל הקמתה הכריז מכונה "מוצקינטו" (המשיבה 2 דנא). כן הודיע המשיב ברבים, כי רשימת המועמדים שלו תתייצב לבחירות כשהיא נושאת את האותיות "נטו". טענת המבקש היא כי בהכרזה זו הפר המשיב את הוראת סעיף 7 לחוק, הקובעת כי:

7. פרט לתקופת 42 הימים שלפני יום הגבלת השימוש באות של רשימה בצורה אחרת – באות המציינת רשימת-מועמדים.	הגבלת השימוש באות של רשימה בצורה אחרת – באות המציינת רשימת-מועמדים.
--	---

3. הצדדים נחלקו לפניי לעניין היקף ההגבלה המוטלת בסעיף 7 על שימוש באות או אותיות המציינות רשימת מועמדים לתעמולת בחירות. הכול מסכימים, כי השימוש באות או אותיות, כאמור, מותר בתקופת 42 הימים שלפני יום הבחירות. המחלוקת היא מאימתי חל האיסור. טענת המבקש היא, כי האיסור חל במהלך כל תקופת כהונתה של הכנסת או המועצה, פרט לתקופת 42 הימים שלפני יום הבחירות. המשיב, לעומת זאת, גורס כי ההגבלה אינה חלה אלא מתחילתם של 90 הימים שלפני יום הבחירות; משמע, שהיא עומדת בתוקפה רק למן היום ה-90 ועד היום ה-43 שלפני יום הבחירות. פרשנות המשיב, בה תמך גם בא-כוחו המלומד של שר הפנים (המשיב 3), נאחזת בהוראת סעיף 2 לחוק המורה לאמור:

2. האיסורים וההגבלות לפי חוק זה יחולו, אם אין בו הוראה אחרת לענין זה, בתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות, וביום הבחירות, ואולם האיסורים וההגבלות לפי סעיפים 2, 3, 4, 12 ו-13 יחולו אף מחוץ לתקופה האמורה.	תקופת ההגבלות
--	---------------

4. אילו נדרשתי להכריע במחלוקת זו, נוטה הייתי להעדיף את עמדתו של המבקש על פני עמדתם של המשיב ושל שר הפנים. על-פי פשטות לשונו מבחין סעיף 2 לחוק בין שלושה סוגים של איסורים והגבלות: עם הסוג האחד נמנים איסורים והגבלות, שלעניין תחולתם אין "הוראה אחרת" בחוק. העדר הוראה אחרת מחילה עליהם את מצוות סעיף 2 רישה, על-פיה "יחולו... בתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות, וביום הבחירות". עם

הסוג השני נמנים איסורים והגבלות לפי הסעיפים שפורטו בסעיף 2 סיפה. אלה חלים "אף מחוץ לתקופה האמורה" (קרי: תקופת 90 הימים שלפני הבחירות ויום הבחירות); משמע שתחולתם אינה מוגבלת לזמן או בזמן. עם הסוג השלישי נמנים איסורים והגבלות לפי סעיפים שלגבי תחולתם מצויה בחוק "הוראה אחרת", המוציאה אותם מתחומו של כל אחד משני הסוגים האחרים. סעיף 7 לחוק כולל "הוראה אחרת" לעניין תחולת ההגבלה המוטלת בו, דהיינו, כי ההגבלה חלה "פרט לתקופת 42 הימים שלפני יום הבחירות" (שתי דוגמאות נוספות לקיומה של "הוראה אחרת" מצויות בחלופותיו של סעיף 5 לחוק). פרשנותם של המשיב ושר הפנים, המשייכת את סעיף 7 לכלל הסעיפים שאינם מנויים בסעיף 2 סיפה ואשר תחולתם מוגבלת, על-פי האמור בסעיף 2 רישה, לתקופת 90 הימים שלפני הבחירות וליום הבחירות, מרוקנת, לכאורה, מתוכן את המילים "אם אין הוראה אחרת לענין זה" שבסעיף 2 לחוק.

5. מה שנאמר הוא לפנינו מצורכי ההכרעה בבקשה שלפנינו, שכן דין עתירתו הראשונה של המבקש להידחות מטעם אחר, והוא שבפירסומו של המשיב אין משום הפרת האיסור שנקבע בסעיף 7 לחוק. המשיב, כאמור, הודיע על כוונתו להתמודד בבחירות הבאות בראשות רשימה שתישא את האותיות "נטו". אך קשה להלום כי אפשרות כזאת בכלל קיימת. לציון רשימתו החדשה עשה המשיב שימוש בשלוש אותיות, אך על-פי החוק אין רשימה חדשה יכולה לשאת אלא אות אחת או שתיים. כך מורנו סעיף 39(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה – 1965:

כינוי ואות 39. (א) כל רשימת-מועמדים תישא של רשימת כינוי עם אות או עם שתי אותיות מועמדים שונות של האלף-בית העברי, להבדילה מרשימות מועמדים אחרות.

(וראו הוראה בנוסח כמעט זהה בסעיף 61(א) לחוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה [נוסח משולב], התשכ"ט–1969). אכן, סעיף 39(ב) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות) מסדיר מקרה מיוחד, שבו שתי סיעות או יותר של הכנסת או של המועצה היוצאת, המגישות רשימת מועמדים אחת, זכאיות לסמן את רשימתן באותיות, שבהן היו מסומנות רשימות המועמדים שלהן בבחירות לכנסת או למועצה היוצאת, אפילו אם המספר הכולל עולה על שתי אותיות. ואולם חריג זה איננו חל בענייננו. המשיב הכריז על הקמת רשימה עצמאית, שאין לה כל זיקה לסיעות קיימות בכנסת או במועצה היוצאת. מכאן שאם יבקש המשיב לציין את רשימתו החדשה בשלוש האותיות שעשה להן פירסום, לא יהיה זכאי שבקשתו תאושר, ופקיד הבחירות אף לא יהיה רשאי לאשרה. כיוון שהמדובר בצירוף אותיות, שמעיקרא אינו יכול לשמש לציון רשימת המועמדים שלו, אין בידי לקבוע, כי השימוש בהן מפר את הוראת סעיף 7 לחוק.

6. בעתירת הבקשה נתבקש צו, שיאסור על המשיב לעשות שימוש גם באותיות "נט", או בכל אות אחרת, לציון רשימתו. ואולם, מן החומר שהוגש על-ידי המבקש, ומטענות הצדדים לפניי, לא עלה כי המשיב עשה, או מתכוון לעשות, שימוש בצירוף

אותיות שונה מן האותיות "נטו". לכן לא מצאתי יסוד לאסור עליו בצו שימוש כזה.

7. גם עתירתו השנייה של המבקש, בדבר איסור השימוש בנכס הידוע כ"אולמי אורות", אינה מעמידה עילה מבוססת להוצאת צו מניעה. כדי להצליח בעתירתו זו היה על המבקש להראות, כי הנכס "אולמי אורות" מוחזק למעשה על ידי העיריה או על ידי תאגיד שהממשלה או העיריה משתתפות בהנהלתו או בהונו (ראו סעיף 2א לחוק והחלטת יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-14 (השופט ת' אור) בתר"מ 154/93). בבקשה לא נטען כי תנאי זה מתקיים, ואילו מראיות שהציג בא-כוח המשיב עולה, כי הנכס הוא בחכירת משנה של חברת אורות המפרץ בע"מ, שהשכירה אולם אחד מתוכו תמורת דמי שכירות חודשיים לעמותה למען הרצתו של המשיב לראשות העיריה.

8. התוצאה היא שהבקשה נדחית.

בשולי ההחלטה אעיר, כי מעיקרא לא היה מקום לצרף את שר הפנים כמשיב לבקשה, באשר אינו בעל דין דרוש בחליף מסוג זה.

ניתנה היום, י"ז בסיוון תשנ"ח (11.6.98).

אליהו מצא
שופט בית המשפט העליון
יושב-ראש ועדת הבחירות המרכזית
לכנסת ה-15 ולראש הממשלה

